

І. Я. Терлюк

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА України

Навчальний посібник

Видання 4-ге, зі змінами

Київ



2018

УДК 340.15(477)(075.8)
ББК 67.0(4Укр)я73
Т35

Схвалено Вченою радою Навчально-наукового інституту
права і психології НУ «Львівська політехніка»
(протокол № 5 від 23 жовтня 2017 р.)

Рецензенти:

Вдовичин І. Я. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри теорії держави і права (Львівський торгово-економічний університет);

Макарчук В. С. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри історії держави і права (НУ «Львівська політехніка»);

Никифорак М.В. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії та історії держави і права (Чернівецький національний університет імені Ю. Федьковича).

Терлюк І. Я.

Т35 Історія держави і права України : [навч. посіб.]. – Вид. 4-те, зі змінами. – К. : Видавничий дім «Кондор», 2018. – 772 с.

ISBN 978-617-7582-73-0

Висвітлено основні етапи еволюції суспільно-політичного устрою, судової та правової систем на території сучасної України від їх витоків до початку ХХІ ст. Особливу увагу приділено проблемам формування й розвитку політичних інститутів влади, джерелам права та процесу систематизації правових норм. Проаналізовано основні пам'ятки вітчизняного права.

Для студентів юридичних спеціальностей, викладачів та усіх, хто цікавиться питаннями вітчизняної історії та історії держави та права України.

УДК 340.15(477)(075.8)
ББК 67.0(4Укр)я73

ISBN 978-617-7582-73-0

© Терлюк І. Я., 2018
© Видавничий дім «Кондор», 2018

Може, найважливішим з наших завдань, як національної спільноти, було, є і буде: **пізнати** себе.

Євген Маланюк

ВСТУП

до навчального курсу

Предмет і методи історії держави і права України як науки і навчальної дисципліни

Предмет вивчення історії держави і права України як історико-правової науки і навчальної дисципліни становлять такі конкретні суспільні явища як держава та право українського народу в історичному розвитку, а також зародження державно-правових відносин і державно-правові інститути сусідніх народів на території України в окремі періоди вітчизняної історії. Тому навчальний курс історії держави і права України передбачає стислий виклад загально-історичних і загальнополітичних питань, а основна увага зосереджується на державно-правових проблемах. Останні охоплюють розвиток усіх галузей права та аспектів еволюції держави на території України – форму держави, державний механізм, органи влади та управління (центральної й місцевої), суспільні відносини, правові інститути тощо. В історії права основна увага приділяється джерелам, кодифікаціям, особливостям виникнення й розвитку різних галузей права (головно кримінального, цивільного, процесуального), аналізуються зміст і структура найважливіших правових норм і найважливіших (із погляду державотворення) правових актів.

Історико-правова наука, досліджуючи державно-правові явища, вдається до різноманітних методологічних засобів, які також використовуються у викладанні відповідної навчальної дисципліни. Насамперед згадаємо *логічні методи*, з-поміж яких виділимо *індукцію* (від абстрактного до конкретного), *дедукцію* (від конкретного до абстрактного), *аналіз* (синхроністичний

підбір фактів, завдяки яким виявляються неточності джерел і прогалини в загальній картині історико-правового явища) та *синтез*, тобто порівняння одержаних історико-правових даних з аналогічними рядами фактів, що були встановлені в такий само спосіб у суміжних науках.

У висвітленні питань виникнення та розвитку держави і права у сучасній вітчизняній та зарубіжній історико-правовій літературі простежується боротьба двох основних підходів: *формаційного*, що базується на марксистській періодизації історичного процесу (первісно-громадський устрій, рабовласницький лад, феодалізм, капіталізм, комунізм), і *цивілізаційного*, який виходить з аналізу не лише безумовно важливих об'єктивних виробничих зв'язків, а й суб'єктивних. Оскільки об'єктивні історичні процеси значною мірою опосередковуються особистістю, за цивілізаційного підходу на перше місце ставиться людина. Визначаючи слушність такого підходу, усе ж зазначимо, що для об'єктивного висвітлення державно-правових реалій варто було б об'єднати ці два методи на основі синтезу.

Крім того, у вивченні історії держави і права України застосовуються й такі спеціальні методи, як *історико-правовий, порівняльно-правовий, конкретно-історичний, системний*.

Суть порівняльно-правового методу полягає у тому, що на підставі порівняння двох або кількох правових явищ, що мають якість подібності, відшукуються їхні розбіжності та визначаються загальні риси. Застосування його дозволяє виявити загальні закономірності розвитку держави і права на різних історичних етапах (діахронне порівняння), або ж у різних народів, що проживали на території України в той самий час (синхронне порівняння). Використання конкретно-історичного методу передбачає підхід до розгляду державно-правових явищ з урахуванням особливих умов їхнього формування та розвитку. Системний метод дозволяє вирізнити з цілісної системи державно-правових явищ окремі, найбільш показові, найсуттєвіші її елементи, або ж, навпаки, індивідуальні особливості певних держав чи правових систем.

Вивчення історії держави і права України має важливе теоретичне й політичне значення.

По-перше, як наука і навчальна дисципліна, що перебуває на стику історії та юриспруденції (хоча й входить у систему правознавства), вона має структурно-логічні зв'язки з низкою історичних та юридичних дисциплін, зокрема розглядається як своєрідний вступ до спеціальних юридичних дисциплін (конституційне, цивільне, трудове, кримінальне право тощо).

По-друге, існує безпосередня залежність між тяглістю

державної традиції і рівнем національної свідомості. Чим міцніші зв'язки з минулим, його засвоєння суспільством, тим вищий рівень свідомості народу. При цьому завжди особливу роль у соціальній та національній свідомості народу відігравало минуле державно-правових інститутів.

З цього погляду, історія держави і права України – це наука, яка у своїй основі покликана виховувати громадянина. Відповідні знання про державно-правові системи допомагають формувати правову культуру особистості й суспільства, моральне ставлення до юридичних та політичних реалій. Лише спираючись на досвід історії, ми дістаємо можливість орієнтуватися, в якому напрямі повинні розвиватися національні законодавство та державотворення. Опора на історичний досвід українського державо- та правотворення, виклад основних моментів якого й становить одне з головних завдань курсу, мали б допомогти випускникам юридичних навчальних закладів зайняти тверду громадянську позицію у справі розбудови демократичної та правової України.

Періодизація історії держави і права України

Питання про те, які періоди мав розвиток держави і права в Україні може бути розв'язане по-різному. Запропонована автором періодизація співвідноситься з періодизацією історії, що прийнята в європейській історичній науці. В її основу покладено проблемно-хронологічний принцип поділу процесу розвитку державно-правових форм, фактів та явищ на території України. Якісні відмінності основних періодів вітчизняного державно-правового розвитку, на наш погляд, дозволяють з'ясувати кілька головних критеріїв. Серед останніх: **а)** принципи організації державної влади, що зводяться до типів і форм держави; **б)** суспільний устрій або соціальна структура суспільства, що змінюється зі зміною типу держави; і **в)** право, яке як один із компонентів суспільного ладу розвивається разом з усім суспільством. Зважаючи на зазначені вище критерії та європейський погляд на історичний процес, найбільш загальна періодизація історії держави і права України відповідає таким 8 (восьми) періодам.

І. Держава і право на території сучасної України дослов'янського часу, що в основному співвідноситься з періодом європейської Стародавньої історії, охоплює епоху до утворення певних форм державності у східних слов'ян. Його головним змістом є виникнення державності і права на території України у стародавню добу (Скіфська держава, античні міста – поліси Північного Причорномор'я, Боспорське царство). Було б спрощенням установлювати між цими давніми політичними

утвореннями і пізнішою українською державністю прямий генетичний зв'язок. Але рівною мірою помилковим є й заперечення зв'язку між ними.

II. Українська державність у добу Середньовіччя або *Руська держава і право* охоплює час від появи перших слов'янських політичних утворень на території України (III–IV ст.) до повного зникнення визначальних елементів руської державності в організації державної влади, суспільному ладі, а також, частково, і в праві (умовна дата – 1569 р.).

III. Українська державність доби раннього Нового часу або *Козацька держава і право* – це період від виникнення козацтва (кінець XV ст.) до перетворення його в державотворчу силу – Запорозька Січ (середина XVI ст.), творення нової форми української державності – Гетьманщини (від середини XVII ст.) і знищення останньої (80-ті роки XVIII ст.).

IV. Держава і право на території сучасної України за Нового часу: державно-правовий устрій на етнічних українських землях в імперську добу – період від останньої чверті XVIII ст. до 1917–1918 рр., коли Україна (умовна назва) як *політико-правова реальність* із самостійним внутрішнім життям перестала існувати. Етнічні українські землі стали частинами Австрійської (згодом – Австро-Угорської) та Російської імперій. У цьому сенсі можемо характеризувати тодішню Україну як австрійську та російську. Зазначені імперські утворення визначали державно-правовий та соціально-економічний розвиток українських земель.

Новітня держава і право на території сучасної України охоплює період еволюції державно-правової організації XX – початку XXI століття, і відповідає наступним розділам пропонованої автором періодизації.

V. Новітня національна українська державність і право – це короткий (1917–1921 рр.), однак насичений період, коли після краху імперій Романових і Габсбургів по чергово або й паралельно існували принаймні чотири державні формації української революційної хвилі з виразно національним характером: УНР доби Української Центральної Ради (Перша УНР) та доби Директорії (Друга УНР), Українська Держава (Гетьманат) і Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР).

VI. Держава і право на західних українських землях доби міжвоєнної та воєнної окупації (1920-ті – середина 1940-х рр.) відзначалися спільними особливостями. *По-перше*, перебуванням Західної України, Північної Буковини та Закарпаття у складі відповідно Польщі, Румунії та Чехо-Словаччини. Уряди цих країн визначали соціально-політичне становище місцевих українців. *По-друге*, прагненням українців до створення власної держави

(проголошення Карпатської України та Української держави у Львові 30 червня 1941 р., організація УПА альтернативних радянським органам влади національно-державних структур).

VII. Радянська держава і право в Україні була не «місцевою», етнокультурною, а привнесеною ззовні, урізаною автономною державністю в рамках «іншої» тоталітарної державності та системи права. Радянська (більшовицька) державність в Україні насаджувалася за допомоги зброї й терору. Від самого початку постання радянської України вона фактично була інтегральною частиною всього радянського (російського) комплексу. Аналіз структури державної влади, механізму державного управління, судово-прокурорської системи, а також законодавства переконують, що від часу свого проголошення Радянський Союз як тоталітарна держава розвивався з явно російською домінантою у напрямі централізації влади й управління та уніфікації законодавства. Утім, варто зауважити, що було б неправильним нехтувати формальним державницьким статусом Української радянської республіки. Україна мала виразні ознаки державності: власну територію, державну символіку, парламент, уряд. Діяли університети, Академія наук, преса. Державний статус Української радянської республіки в потенції забезпечив шлях до незалежності.

VIII. Держава й право незалежної України. Початком процесу становлення сучасної Української держави і права стало прийняття Акта проголошення незалежності. Головний зміст цього періоду становлять аналіз змін у системі державної влади та управління й тенденцій у сфері творення нової законодавчої системи.

До кожного з наведених періодів застосуємо дрібнішу періодизацію, яка повніше відображає характерні особливості кожного з етапів державно-правового розвитку України. Це створює ширші можливості для більш докладного та всебічного його аналізу.

Розділ I

СТАРОДАВНЯ ДЕРЖАВА І ПРАВО

ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ДОСЛОВ'ЯНСЬКОГО ЧАСУ

До виходу на історичну арену прашчурів українського народу – слов'ян (I тис. н. е.), в межах території України впродовж тисячоліть існувало чимало етнічно й культурно неоднорідних суспільств. Різномітні народи більшою чи меншою мірою вплинули на етнофонд і генофонд українців. Вони творили на території історичної України певні генетично споріднені традиції способу життя, культури та державної організації.

Державні утворення кочових народів у Північному Причорномор'ї

Початки державно-політичного розвитку на території України сягають I тис. до н. е. Передумовою для виникнення (прото) державної організації був переворот у продуктивних силах, пов'язаний із освоєнням технологій виготовлення заліза. Досягнутий рівень продуктивності праці призвів до економічно вигідної експлуатації людини людиною. Через те полонені оберталися на рабів, тобто ставали джерелом матеріального багатства. Визначилася соціальна диференціація суспільства. Вона сприяла виникненню органів публічної влади з пріоритетним впливом племінних вождів і воєначальників. Політична влада останніх була підсилена економічною могутністю. Найбільш інтенсивно процеси майнової та соціальної нерівності розвивалися у кочових скотарських племен. Це пояснювалося тіснішою груповою консолідацією кочових народів, що зумовлювалося характером господарства, а також наявністю значної кількості засобів пересування. Остання обставина давала кочовикам військову перевагу й підштовхувала до завойовницьких походів. З кочовими народами пов'язується виникнення перших (прото)

державних утворень на території України – у Північному Причорномор'ї та в Криму.

Найдавнішим державним народом, що жив на території України, були *кіммерійці*. Ця грецька назва означала «народ, який проживає на північ від кого-небудь». Уривкові відомості джерел дозволяють уважати кіммерійців піонерами в обробці заліза й творцями потужної племінної спільноти з примітивним рівнем суспільної організації. Посилаючись на свідчення Геродота й археологічні дослідження, можна стверджувати, що кіммерійські племена в I тис. до н. е. займали не тільки всю степову частину Північного Причорномор'я, а й Крим. Це не виключає можливості їх контактування з протослов'янськими племенами, а, отже, опосередкованої участі у державотворчих процесах цього часу.

Дещо більше відомо про *скіфів*, наступних господарів північно-причорноморських територій. Вони вторглися сюди у VIII–VII ст. до н. е. зі Сходу й асимілювали кіммерійців. Так з'явилося велике, але слабо централізоване поліетнічне (прото) державне утворення – Велика Скіфія, територію якої населяли чимало прийшлих та місцевих племен і союзи племен, які перебували на різних щаблях суспільно-економічного розвитку.

Основу держави становили три племінні союзи, кожен із яких мав свого царя і свою територію. Панівними були царські скіфи. Від них залежали скіфи-орачі, або ратаї, і скіфи-кочовики. В основі залежності найвірогідніше лежали відносини данництва, сперті на військовий примус. Форма і ступінь підпорядкованості (кількість данини, участь у спільних воєнних акціях), як припускають учені, залежали від мовної та родової спорідненості. Наука не знає ступеня інтеграції місцевих хліборобських племен у складі політичного об'єднання скіфів. Не виключено, що вони не виходили за рамки звичайних данницьких відносин центру й периферії. Але хоч би якими були форми політичних взаємин населення Лісостепу зі степовими скіфами, безсумнівно залишається його державно-політична організаційна структура. Це засвідчують гігантські городища, окремі з яких (як Більське на Полтавщині) сягали кількох тисяч гектарів.

Процес державотворення в Скіфії, який супроводжувався посиленням соціальної диференціації, встановленням більш тісних зв'язків між окремими племенами, зростанням військової могутності (перемога над військами перського царя Дарія I у VI ст. до н. е.), завершився у IV ст. до н. е., коли племінні союзи скіфів було об'єднано на короткий час Атеєм. Поразка скіфського війська 339 р. до н. е. у битві з македонцями й загибель Атея призвели до занепаду могутності Скіфської держави. Після III ст. до н. е. скіфи втрачали своє панівне становище в українських степах. Осередки

скіфських племен зберігалися лише в Нижньому Подніпров'ї та Криму як Мала Скіфія зі столицею Неаполь Скіфський. Мала Скіфія, що впродовж своєї історії зазнавала сильного впливу еллінізму, досягла розквіту в середині II ст. до н. е., трохи згодом потрапила в остаточну залежність від Боспорського царства і проіснувала до кінця III ст. н. е.

Соціальну структуру скіфського суспільства становили дві основні групи: аристократична верхівка, де провідне становище посідали царська сім'я, військові, жерці, родоплемінна знать і пригноблену групу, серед якої найчисленніша верства – общинники (платили данину, відбували військову службу, виконували різні повинності). Нижню сходинку соціальної градації скіфського суспільства займали раби (головне джерело рабства – воєнний полон).

За формою державного правління Скіфія була монархією. Під впливом процесів класоутворення та торгово-економічних, військових і політичних відносин зі своїми сусідами Скіфія перетворилась у рабовласницьку державу на чолі із царем. Останні користувалися спадковою, сильною деспотичною владою. Скіфські царі обожнювалися. Вони частково виконували обов'язки жерців, очолювали військо та здійснювали судові функції.

Щоправда, на думку частини фахівців, в основі системи управління скіфським суспільством лежала не східна деспотія, а варварська демократія. Через те влада скіфського царя була частково обмежена інститутами родового ладу, головню *радою скіфів* (скіфських племен) і *народними зборами* всіх воїнів. Навколо скіфського царя утворювався апарат управління, який складався з найближчих родичів правителя і його особистих слуг, переважно військовиків.

Скіфія поділялася на округи (*номи*), якими управляли вожді, призначені скіфськими царями. Однак виникнення державного апарату не поклато край родовій організації, пережитки якої були особливо помітними на прикладі місцевого управління. Тут зберігалися свої старійшини і вожді, які стояли на чолі військових підрозділів. Припускають, що від скіфських взірців було запозичено військову організацію хліборобського населення, що опиралася на загальне ополчення всього вільного чоловічого населення за принципом родового поділу.

Панівним джерелом права Скіфії було звичаєве право, а також правові норми, встановлені царською владою. Цар, як верховний власник усієї землі, встановлював порядок користування пасовищами. Правовій регламентації підлягали данницькі та зобов'язальні відносини (міна, купівля-продаж, дарування та ін.). Договори скріплювалися присягою. Серед злочинів, які каралися

смертю, були злочини проти царя (замах, непокора) і неправдива присяга.

Після занепаду Великої Скіфської держави більш ніж на півтисячоліття головним чинником на півдні Східної Європи стали сарматські племена, які кочували на схід від Дону. На відміну від скіфів, сармати не створили спільного царства, так і не подолавши родово-племінної відособленості. Сарматська спільнота об'єднувала ряд племінних угруповань, таких, як алани, язиги, сіраки та ін. (одне з них – роксолани – стане у XVI ст. поетичним синонімом назви Русі), які часто розпадалися й перебували в постійному русі. Західний кордон у I ст. пролягав берегами Дніпра, а в II ст. сягнув Вісли. Характерною особливістю суспільного ладу сарматів була провідна роль жінки. Грецькі історики характеризують їх як «керованих жінками». Панівне становище у сарматських племінних союзах посідала родоплемінна знать, військові вожді та їхні дружини. Навала готів (середина III ст.) і гунів (кінець IV ст.) поклала край присутності сарматів у Північному Причорномор'ї.

Античні держави Північного Причорномор'я

Понад тисячу років – від VII ст. до н. е. і до гунського нашествия (кінець IV ст. н. е.) – проіснували на узбережжі Чорного та Азовського морів грецькі колонії.

Першими грецькими поселеннями в Причорномор'ї були: Істрія (у Подунав'ї) і Борисфеніда (на острові Березань). У VI ст. до н. е. у пониззі Південного Бугу виникла знаменита Ольвія, згодом Пантікапей, Феодосія, Тіра, Херсонес та ін. Розміри міст не перевищували 50–60 га. Кожне місто мало сільську округу – хору, які разом становили місто-державу, або *поліс* – своєрідну форму соціально-економічної та політичної організації суспільства, перенесену з метрополії – Стародавньої Греції. Така структура давала змогу місту-державі бути самостійною, самодостатньою і життєздатною одиницею.

Поліси будувалися на засадах демократії республіканського типу, але з часом виродилися в олігархії. У V ст. до н. е. грецькі міста на Боспорі Кіммерійському (Керченська протока) і навколишні племінні союзи було об'єднано в Боспорську державу із центром у Пантікапеї, яка стала втіленням монархічної традиції династичного зразка. Найвищий розквіт Боспору припав на IV ст. до н. е. Понтійська держава, що виникла на північному сході Малої Азії, в I ст. н. е. підпорядкувала собі Боспорську державу і всі міста Північного Причорномор'я. Згодом вони потрапили під

владу Рима. У I ст. н. е. римські гарнізони стояли в Ольвії, Херсонесі й Пантікапеї. Після навали гунів життя збереглося тільки в Херсонесі та Пантікапеї, які увійшли до складу Візантійської імперії.

Для суспільного устрою грецьких полісів було характерне виразне класове розшарування. Панівна верхівка (купці, земле- і судновласники, господарі ремісничих майстерень та ін.) володіла значним багатством, великою кількістю рабів. У Боспорському царстві до панівної верхівки суспільства належали також нащадки родоплемінної знаті місцевих племен, які вважалися за повноправних громадян. Існував прошарок середньозаможного вільного населення, що не володіли рабами, але в масі своїй (чоловіки – уродженці міста) користувалися політичними правами. Нижчий щабель суспільства займали раби, які поповнювалися за рахунок воєнного полону, купівлі, народження від рабині.

Усі причорноморські міста-поліси, крім монархічного Боспору були рабовласницькими республіками, де раби, жінки та іноземці не мали прав громадянства. Залежно від домінуючої політичної сили рабовласницькі республіки були *аристократичними*, як Ольвія, чи *демократичними*, як Херсонес. Існував чіткий поділ на законодавчу та виконавчу гілки влади. Найвищим органом законодавчої влади були народні збори – «народ». На них громадяни вирішували всі найважливіші питання життя міста, здійснювали вибори посадових осіб (виборність була суттєвою ознакою полісної демократії) та контроль за їхньою діяльністю. Виконавча влада перебувала в руках сенату (ради міста) та магістратур (колегій). Сенат обирався народними зборами та був постійним виконавчим органом влади. Він готував рішення народних зборів і підбирав кандидатів на виборчі посади.

Магістратури відали окремими галузями управління. Наприклад, у Херсонесі існували колегії: *стратегів* (вищих військових посадових осіб), *номофілаків* (охоронців законів), *агораномів* (контролерів ринку), *астиномів* (спостерігачів мір і ваг), *гімнасіархів* (вихователів хлопчиків та юнаків), *деміургів* (мали забезпечувати безпеку демократичного ладу). Найбільш впливовою серед магістратур полісів вважають колегію *архонтів*, яка керувала іншими колегіями і могла скликати в разі потреби народні збори. Окремо в полісах існувала судова гілка влади. Усі міста карбували власну монету.

Державний устрій Боспорського царства розвивався в напрямі поступової ліквідації полісних форм управління та установаження авторитарної аристо-кратичної влади. Верховний правитель Боспору мав титул *архонта грецьких міст і царя місцевих племен*. Йому належала вся законодавча, виконавча і військова влада у

державі. Він зосереджував у своїх руках також судові та навіть жрецькі функції. Тільки йому належало право розпорядження землею. Починаючи з III ст. до н. е. правителі Боспору титулювалися царями.

Через основні джерела права грецьких полісів – закони народних зборів, декрети рад міст, розпорядження колегій, звичаї (у Боспорі – ще й царське законодавство) – регламентувалися відносини цивільно-правового характеру: майнові (приватна власність на нерухоме та інше майно, зокрема рабів, землю, оренда) і зобов'язальні (договори купівлі-продажу, позики, дарування тощо). Боротьба з правопорушеннями мала на меті, насамперед, захист державного ладу (зрада місту вважалася найтяжчим злочином). Вільні громадяни могли бути покарані на смерть, грошовим штрафом і конфіскацією майна.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАЬ

1. Які види покарань застосовували скіфи?
2. З історії грецьких міст-полісів півдня України наведіть приклади трансформації однієї форми держави в іншу. Поясніть причини такої трансформації?
3. На прикладі Боспорського царства поясніть особливості державного управління, соціально-економічні і правові засади рабовласницької монархії на півдні України?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела

1. *Геродот* із Галікарнасу. Скіфія. Найдавніший опис України з V ст. перед Христом. – К., 1992.

Вибрана спеціальна література

1. *Василенко Г. К.* Велика Скіфія / Г. К. Василенко. – К. : «Знання», 1991. – 48 с.
2. *Воронов А. А.* Боспор Киммерийский / А. А. Воронов. – М., 1983.
3. *Гавриленко О. А.* Античні держави Північного Причорномор'я: біля витоків вітчизняного права: [монографія] / О. А. Гавриленко. – Х. : Парус, 2006.
4. *Палій О.* Ключ до історії України. Друга сторона української прабатьківщини / О. Палій. – К. : Дніпро, 2005. – 136 с.

Розділ II

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ У ДОБУ СЕРЕДНЬОВІЧЧЯ

РУСЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО

Як тип державності виникла близько середини I тис. н. е. внаслідок складного і тривалого процесу соціально-економічного розвитку та політичної консолідації східнослов'янських племен. У різних формах (*Києво-Руської, Галицько-Волинської та Литовсько-Руської держав*) і на різних рівнях (піднесення і згортання державницької активності) руська державність проіснувала до середини XVI ст.

Києво-Руська держава і право

Виникнення державності у східних слов'ян та основні етапи розвитку Київської держави

Процес формування державності у східних слов'ян розтягнувся на більш як півстоліття, пройшовши декілька стадій.

Початок українському державотворенню поклали *союзи* (об'єднання) *східнослов'янських племен*, хоча предки українців цього часу ще не цілком диференціювалися з комплексу східнослов'янського етнополітичного масиву. Сучасна наука трактує такі утворення, як *перед-*, або *протодержави*. Вони виникли наприкінці епохи, яку Л. Морган назвав епохою військової демократії. Передумовою появи протодержавних утворень був розклад родового ладу, спричинений соціальною диференціацією східнослов'янської спільноти.

У межах сучасної України відомо про декілька таких міжплемінних об'єднань. З III–IV (V) ст. на території між Дніпром і Дністром були зафіксовані політичні структури Антського міжплемінного союзу. (За М. Грушевським, анти – найдавніші генетичні предки українського народу). Зокрема у джерелах йдеться про об'єднання 380–386 рр. на чолі з Божем, який воював з готами, а

потім (VI ст. у Прикарпатті) - на чолі з Маджаком. Ілюстрацією розкладу антського суспільства може бути т.зв. *Мартинівський скарб*, який, за припущенням учених, належав комусь з антських вождів. Крім Антського союзу, на території України існував також союз склавинів (Прокопій Кесарійський) та деякі інші.

Основними елементами державності протодержавних міжплемінних об'єднань східних слов'ян на кшталт Антського були територія та поділ населення за територіальною ознакою. Елементом тогочасної слов'янської державності був також прообраз апарату для стягування данини та органи публічної влади: вождь, рада старійшин, народні збори (віче), народне ополчення. Правління було громадським. Попри великий вплив вождів – родоначальників, вони не володіли монархічною владою, а вища політична влада зосереджувалась у руках народних зборів – віча.

Наступна стадія формування української державності припала на VI–VII ст. Її основним змістом стала трансформація союзів племен у *племінні княжіння*. Останні були, власне, союзами об'єднаних однією династією кількох племен і більш відомі нам як *«літописні племена»* – поляни, дуліби, дреговичі, сіверяни тощо. У Східній Європі таких племінних угруповань зафіксовано близько півтора десятка.

У рамках племінних княжінь складались окремі елементи державної структури Русі, які остаточно оформились у пізніші часи. Зокрема: **а)** на чолі племінних княжінь стояли князі; **б)** складався інститут спадкоємницької князівської влади; **в)** могутність і влада зверхників племінних княжінь ґрунтувалась на розгалуженій системі укріплених поселень – *градів*. Гради були центрами політичного й торгового життя; **г)** княжіння мали свою визначену територію; **д)** у племінних княжіннях зберігалась особлива *десяткова* військова організація територіально-адміністративної структури. Згідно з нею, група поселень виставляла сто, плем'я – тисячу, а союз племен – *тьму* (десять тисяч, безліч) вільних мужів-воїнів на чолі з *десятькими, соцькими й тисяцькими*. Елементи цієї архаїчної системи існували в суспільно-політичному житті ранньої Києво-Руської держави; **е)** кожне з княжінь було окремою етносоціальною групою з властивими тільки їй елементами матеріальної культури, побуту й звичаїв.

На рубежі VIII–IX ст. у процесі формування державності у східних слов'ян припала якісно нова стадія. Головний її зміст полягав у підкоренні одних племінних княжінь іншими. Однією з причин цього явища стала нерівномірність розвитку процесу феодалізації східнослов'янського суспільства, яка зумовлювала

одночасне співіснування різних за територіальними розмірами і ступенем соціально-політичної організації державних утворень. У цей час виникають кілька ранньодержавних утворень – *північне* з центром у Новгороді, де жили ільменські словени, та *південне* з центром у полянському граді Києві. З виникненням Подніпровського ранньодержавного утворення, що дістало назву «Русь» – «Руська земля», завершується процес формування державності у східних слов'ян.

«Русь» стала тим територіальним і політичним ядром, навколо якого зростала давньоруська, або Києво-Руська, держава. На чолі Руської землі стояла місцева, полянська правляча династія *Кисвичів*. Її умовно ще називали Київським князівством Аскольда. За правління цього князя про державу «рос», «рус» були згадки у візантійських та арабських джерелах. Це свідчить про помітний вплив Києва на тогочасне міжнародне життя. Однак політика Аскольда була перервана його вбивством (882) новгородським князем Олегом, який, захопивши в такий спосіб Київ, об'єднав його з Новгородом і прийняв титул «князя Руського». За усталеною в історіографії традицією цей акт багато вчених вважають початком відліку киево-руської державності. Хоча інші (Михайло Брайчевський, Леонід Залізняк) трактують його як *зміну династій*. Вони вважають, що цим актом на київському престолі було започатковано нову династію - Рюриковичів.

Власне саме з Рюриковичами пов'язується подальший розвиток Київської Русі як держави.

Його можна розділити на кілька етапів.

Основним змістом першого етапу були становлення та еволюція державних структур Русі. Внутрішню сутність цього етапу визначали розвиток продуктивних сил і виробничих відносин, а його зовнішні ознаки виявлялися насамперед у прагненні київського державотворчого осередку до підкорення своїй владі окремих східнослов'янських племенних князів – *окняження* території. Характер і форму окняження київським центром східнослов'янських союзів, яке передбачало поширення на підкореній землі полянської системи управління й судочинства, на думку вчених (*В. Ричка*), найповніше відображає *полюддя*. Користуючись монопольним правом застосування сили й оподаткування, київський князь підпорядковував на правах васальної залежності місцевих (племенних) князів, які сплачували йому данину й залучалися як союзники до участі в зовнішньополітичних акціях Русі.

Більш або менш стійка й тривала державна організація на Русі встановилася з припиненням походів князівських дружин із метою полюддя та із законодавчою регламентацією відносин київського

центру з підвладними племінними княжіннями. Першим серйозним поступом до цього з боку центральної влади стало проведення княгиною Ольгою *адміністративно-фінансової реформи*. Встановлення більш суворого порядку збирання данини, визначення його терміну і певних місць (погости), регламентація податків (уроки) були вирішальними кроками на шляху «одержавлення племінних княжінь і перетворення їх земель на державну територію Київської Русі» (М. Котляр). Така реформаторська діяльність Ольги, на думку дослідників (В. Ричка), започаткувала формування норм прецедентного права і Київську Русь як державу.

Своєрідністю суспільного поступу східних слов'ян стало збереження племінних княжінь ще більш як на століття потому, як виникла Руська земля. Лише Володимир Святославович, провівши з приходом до влади *адміністративну* (державну) *реформу*, остаточно приєднав землі племінних княжінь до складу держави. Ця акція ознаменувала другий етап у розвитку державності Київської Русі. Він припав на князювання Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого (остання чверть X – середина XI ст.) і характеризується завершенням складання Києво-Руської держави і водночас найбільшим її піднесенням.

Суть Володимирової адміністративної реформи полягала у ліквідації влади племінних князів (місцевих династій) і заміною їх практикою посадження у землях Русі посадників (своїх синів). Крім адміністративної, Володимир здійснив *судову й військову* реформи. Усе це привело до концентрації держави, розширення її кордонів. Родоплемінне суспільство стало переростати у ранньо-феодалне.

Запровадження християнства як державної релігії у Київській Русі – другої з головних реформ князя Володимира – було *ідеологічним опертям централізаторських зусиль князя*, зміцнило його авторитет і владу, сприяло розбудові держави. Християнізація Русі означала також *легітимацію* Київської держави у тогочасному християнському світі. *Володимир запровадив державну символіку*. Знак княжої держави – тризуб – ставили на срібних монетах, будівельній цеглі, металевих виробах тощо.

У часи князювання Ярослава було остаточно зламано місцевий сепаратизм, стабілізувалися державна територія й кордони, вдосконалився державний апарат. Від часу Ярослава можемо говорити про *дипломатію* як про один із напрямів політики Києво-Руської держави. Та головне, князь виступив ініціатором кодифікаційних робіт у Києві, завдяки чому з'явився перший письмовий звід норм давньоруського права – «*Руська правда*».

Головний зміст третього етапу Києво-Руської держави – її

політичний занепад, що проявився у вигляді *феодальної роздробленості*. Причини феодалної роздробленості, яка була закономірним етапом у розвитку середньовічної державності, впливали з характеру соціально-економічного розвитку Київської Русі, і виявляли себе головню в економічних (система натурального господарювання, що сприяла ізоляції окремих господарських одиниць – сім'ї, громади, князівства), соціально-політичних (боярство перетворювалося з військової еліти у землевласників – феодалів, прагнуло політичної самостійності) та зовнішньополітичних факторах. До останніх належали знищення стародавнього торгового шляху «із варяг у греки» та вторгнення монголо-татар. Ознаки цього етапу розвитку Київської Русі – кризи великокнязівської влади й трансформації держави в систему князівських уділів – стали помітними з другої половини XI ст.

У літературі підкреслюється, що роздробленість була історично суперечливим явищем. *Одночасно з відцентровими діями, а то й перемагали, доцентрові сили*. Мало не всі київські князі обстоювали свій варіант відновлення колишньої єдності держави. Однак найбільш помітною постаттю у цьому сенсі був Володимир Мономах. Він проявив себе законотворцем (продовжив кодифікацію «Руської правди»); на нових засадах (утвердження окремих династій) відновив єдиновладну монархію; припинив феодалні міжусобиці (утвердження «отчини» як принципу спадкування князівських престолів) і половецькі напади.

Після смерті сина Мономаха Мстислава (1132) на Русі остаточно утвердилася політична роздробленість. Відтоді великі князі київські вже не контролювали всі землі Київської Русі. Їхня влада поступово ставала номінальною, а землі дедалі більше набували державних атрибутів, перетворюючись з адміністративних одиниць у держави або напівдержави з власною політикою.

Суспільний лад

Києво-Руська держава більшістю дослідників визнається *ранньофеодальною*, тобто такою, що виникла за умов формування феодалної власності й розкладу суспільства на два класи: феодалів (власників земельних угідь) і феодално-залежного населення (здебільшого селян, що господарювали на дрібній земельній ділянці, переданій їм у користування за умови відбування служби або оплати встановлених платежів). Цей поділ, що визначав суспільний устрій Києво-Руської держави, остаточно оформився з розвитком феодалних майнових відносин. У межах названих класів населення Київської Русі поділялося на окремі групи, відмінності у становищі яких мали

не лише економічний, а й правовий характер, тобто ці групи різнилися між собою за обсягом правоздатності.

Соціальне значення панівного класу феодалів (князів, бояр, а згодом і духовенства), насамперед, ґрунтувалося на володінні землею. Найбагатшими на Русі були князі (великий князь київський, місцеві князі). Великий князь київський вважався власником усієї землі й держави. Уже в X ст. почало формуватися великокнязівське доменіальне володіння. Від кінця X ст. формувалося доменіальне володіння залежних від великих удільних князів. Крім того, князі заводили власні господарства, які дістали назву «жизнь» (вотчина). Як верховний власник землі, великий князь мав право на частину додаткового продукту з підвладної території, що вилучався через податки (данина, судові збори).

Феодальна власність на землю мала ієрархічний характер. Великий князь, удільні князі роздавали землі боярам, дружинникам на правах умовного володіння. Така форма феодального землеволодіння називалася помістям. Існувало ще безумовне землеволодіння – вотчина. Володільницький юридичний статус обох форм дещо відрізнявся, але в одному був подібним: в умовах верховної власності держави (князя) на землю приватне землеволодіння не стало непорушною юридичною нормою. Не тільки помісне або вотчинне, а й церковне землеволодіння (виникло наприкінці X ст.) не були захищені від загрози конфіскації з боку великих князів. Таке становище деякою мірою забезпечувало систему економічної підпорядкованості.

Основою класу феодалів Київської держави було *боярство*. Джерелами формування боярства були місцева родоплемінна знать і князівські дружинники, що осідали на землях (умовне володіння) і ставали великими землевласниками. Бояри поділялися на дві групи – «великих» та «малих», і разом із князями становили правову еліту держави, землі. «Великі» бояри ставали тисяцькими й воєводами, «малі» – займали нижчі шаблі князівського судово-адміністративного апарату. Особливе місце серед боярства на Русі X–XII ст. належало *огнищанину* – головному управителеві князівських маєтків. Зокрема, у віданні огнищанина був увесь адміністративний апарат княжого господарства – збирач княжих прибутків, завідувач княжими стайнями і табунами. До категорії «малих» бояр писемні джерела відносили урядових чиновників: соцьких, десяцьких, тіунів (тивунів), дворецьких та ін. У виконанні своїх управлінських функцій вони опиралися на вирників, митників, мечників, дітських, печатників, яких набирали із дворян – слуг князівського двору.

Привілейоване становище у суспільстві посідала *князівська*

дружина, об'єднувала військово-службову знать, воїнів-професіоналів і представників князівської адміністрації. Дружина князя брала участь у воєнних кампаніях, придушенні соціальних конфліктів та в управлінні державою. Поділялася на дві нерівнозначних групи: старшу й молодшу. Старша дружина, або «княжі мужі», була найближчим оточенням князя, брала участь в обговоренні адміністративних, військових та господарських справ. Перебуваючи у васальних стосунках із князем, старші дружинники нерідко мали своє військо – дружини. Молодша дружина («гридь») була ядром княжого війська, і в разі потреби ставала на чолі народного ополчення. Молодші дружинники виконували також різні судово-адміністративні та господарські доручення князя. За службу в князя дружина мала свої привілеї, які, зокрема, полягали в її утриманні (*Т. Ніколаєнко*). Воно здійснювалося здебільшого за рахунок княжих доходів, а також коштів, отриманих від податків, платежів, під час виконання поліцейських, судових та адміністративних доручень князя, данини. Також на утримання дружина від князя діставала землі. Поступово збільшуючи свої наділи, вона наближується до земських бояр, перетворюючись у феодалних землевласників із господарською самостійністю.

Феодално-залежне населення формувалося з особисто вільних общинників (смердів), напіввільних (закупів, рядовичів, ізгоїв) і рабів (холопів).

Найчисленнішими у Київській Русі були *смерди*. Термін «смерд» використовувався для позначення (за Б. Рибаківим) особисто вільних селян, що «сиділи» на державних («окняжених») землях і експлуатувалися збиранням данини (спершу – від «диму», яка з часом трансформувалася в поземельну – від рала або плуга: це могли бути податки, як хутром, так і грошима) і виконанням повинностей (постачання транспорту для потреб князівської адміністрації – «повоз», будівництво міст і укріплень тощо). Як уважають вчені (*М. Чубатий*), група смердів мала ряд обмежень у праві, зокрема у праві спадщини. За іншою думкою (*П. Толочко*) смерди були як особисто вільними, що виконували повинності на користь князя, держави, церкви, так і феодално-залежними. Проте становище останніх було ближчим до вільного, ніж до рабського.

Людей, які втратили «законний» зв'язок із своїм соціальним середовищем, у Київській Русі називали *ізгоями*. Ними були колишні смерди, які позбулися землі й засобів виробництва, збанкрутілі купці, діячі духовенства, що не могли відправляти церковну службу, князі, які не мали престолів. Давньоруський закон охороняв їх як вільних людей (за вбивство ізгоя слід було заплатити 40 гривень, тоді як за вбивство залежної людини – п'ять). Отже, ізгоєм називали

особу, яка втратила своє колишнє соціальне середовище внаслідок розорення, викуплення з холопства, виходу з громади тощо.

Окремою, з правового погляду, групою сільського населення були *закупи* – колишні смерди, які відпрацьовували отриману від землевласника грошову позику («кupu»). На час праці в його господарстві вони фактично позбавлялися значної частини своєї правоздатності, і порівняно зі смердами опинялись у становищі, близькому до невільників. Наприклад, за втечу від господаря закуп перетворювався на повного («обельного») холопа (раба). За крадіжку, що її здійснив закуп, відповідав господар, але закуп при цьому ставав повним холопом. Землевласник мав право на тілесні покарання закупа, однак останній все ж таки не повністю прирівнювався до холопа, і ряд норм «Руської правди» підтверджували його права. Зокрема, коли закуп сумлінно виконував свою працю, то господар не мав права на його майно і свободу. Якби господар у цій ситуації захотів продати закупа, то останній став би вільним, а господар мав би заплатити штраф князеві як за злочин (замах на свободу вільної людини). Існували три основні способи утворення закупництва. Ним міг стати вільний общинник, смерд-данник і колишній невільник-челядин. Як суспільне явище закупництво, особливо у XII ст., мало першорядне значення в соціально-економічному житті руських земель.

Близькими до закупів були *рядовичі* – люди, що потрапили в економічну кабалу, юридично оформивши свій стан спеціальним договором – «рядом», який мав дві форми – договір-найм і договір-позика. Окремі вчені (П. Толочко) вбачають у рядовичах своєрідний різновид закупів. Подібно до закупів, рядовичі також якоюсь мірою були захищені законом. Наприклад, підлягали покаранню дії господаря, що порушували умови договору: самовільна зміна суми позички, зменшення земельної ділянки, якою наділявся рядович феодалом, тощо.

Суспільний поділ у Київській Русі замикався групою невільників (рабів). Їх називали *холопами*, *челяддю*.

Ця група, зрозуміло, не мала ніяких прав, а тому ставала не суб'єктом, а об'єктом права. Раби прирівнювалися до речі. Їх продавали, дарували, передавали у спадщину. За вбивство холопа феодал не ніс практично жодної відповідальності. Джерелами рабства, як їх визначало феодальне законодавство, були: **1)** самопродаж (або продаж батьками дітей) у рабство; **2)** одруження з рабинею без договору з її власником; **3)** безнадійна заборгованість; **4)** покарання за злочин; **5)** народження від рабині; **6)** війсьничий полон. Утім, холопське становище не було довічним. За «добру» службу холопа могли відпустити на волю, він міг

одержати волю також згідно з рішенням суду. Але все це залежало від власників, перед владою яких холопи були повністю безправними.

Що стосується населення давньоруських міст, то воно поділялося на дві основні категорії – міську аристократію й міські низи. До першої категорії належали князі й бояри, князівська адміністрація, багате купецтво, заможні ремісники, вище духовенство. У їхніх руках зосереджувалися великі багатства.

До другої категорії міського населення належали ремісники, дрібні торговці, челядь. Більша частина цього люду в X–XI ст. була залежною від своїх хазяїв, проживала на їхніх садибах. У XII–XIII ст. у містах різко зростала кількість особисто вільного населення, місцем проживання якого стали *посади*. Значну частину міського населення на Русі становили мешканці, зайняті у сфері сільськогосподарського виробництва.

Державний лад

Державний лад у Київській Русі від часу зародження державних форм і до політичного занепаду постійно еволюціонував: кожний етап розвитку Київської держави характеризувався певними особливостями у політичній організації: форма держави, органи влади та управління.

Форма держави. Навколо проблем форми державного ладу Київської Русі, його сутності й характеру точились і точаться гострі дискусії. Одні вчені, як, наприклад, російський академік Борис Рибakov, стверджують, що то була «ранньофеодальна імперія». Інші – головно українські фахівці – вважають, що то була своєрідна «конфедерація самостійних князівств». Треті – переважно західні вчені українського походження – доводять, що то була поліетнічна «співдружність незалежних держав».

За формою правління Київська Русь була *монархією*, державність якої розвивалась у двох основних напрямках. *Перший*: від системи управління, що випливала з військової організації, – до цивільних форм правління. *Другий*: від посилення централізму – до децентралізації. Ці тенденції були причиною неодноразової трансформації влади на Русі з центром у Києві.

Форму державного устрою Києво-Руської держави у перший період її існування вчені (*О. Мельникова*) визначають як дружинну. У той час княжа дружина виконувала не тільки роль війська. На її базі утворився примітивний апарат управління, судочинства та збору данини. Князь, який був центральною фігурою цієї форми державності, більше виявляв себе як воєначальник, а не як державний діяч. Київські князі того періоду значною мірою

залежали від своєї дружини і вимушені були рахуватися з нею.

Існування дружинної форми державності завершилося з уведенням Володимиром системи удільного правління, як наслідку адміністративної реформи. Відтоді в Київській Русі формувалася централізована монархія: уся повнота влади дедалі більше зосереджувалась у руках князя, дружина перестала брати участь у державних справах. На перший план висувалися бояри, прошарок яких склався з тих же старших дружинників і вихідців зі старої племінної аристократії.

У період свого розквіту Київська держава будувалася на принципі *сюзеренітету-васалітету*. Сюзеренові – великому князеві Київському підпорядковувалися місцеві правителі – його васали (після державної реформи князя Володимира – удільні князі, яких у IX ст. було 8–12, і всі вони були близькими родичами великого князя). Сутність відносин сюзеренітету-васалітету полягала в тому, що великий князь, наділяючи землею свого родича, передавав йому частину своїх прав на неї, а також право суду над підвладним населенням, захищав його від образ і утисків.

Щоправда, в літературі останніх років висловлюються міркування, що оскільки всі руські князі належали до однієї династії Рюриковичів, то «їхні відносини мали характер скоріше міжродинних, ніж феодалних зв'язків; їх розуміли як стосунки між батьком і синами чи між старшими й молодшими братами, а не як між сюзереном і васалом» (І. Лисяк-Рудницький). А тогочасний тип руської державності визначають як *патримонію*, тобто устрій, за якого влада панівного роду та підпорядкована їй територія вважалися нерозривно поєднаними: право на владу мав кожен член роду, а після смерті чергового правителя територія розподілялася між його синами як співучасниками володарювання. Ця стадія розвитку держави – *corpus fratrum* (дослівно з латини: «тіло братів») згодом переросла у сеньйорат (*senior* – «старший») – зверхність старшого з братів, а відтак – в монархію – владу однієї особи (Н. Яковенко).

Період політичної роздробленості, на думку деяких істориків (М. Котляр), зовсім не означав розпаду Києво-Руської держави. Змінилася лише форма її державного устрою. Відносно єдину централізовану монархію заступила монархія федеративна. Від середини XII ст. Києво-Руською державою спільно керувало об'єднання найвпливовіших і найсильніших князів, що розв'язували питання внутрішньої та зовнішньої політики на міжкнязівських з'їздах – снечах. Київ залишався стольним «градом» Русі та мрією багатьох князів – вихідців із роду Рюриковичів.

Такий порядок сумісного правління Руссю князями

Ярославичами дістав у науці назву *колективного сюзеренітету*. Князі – спільні сюзерени Києво-Руської держави – зобов'язувалися захищати її від ворогів, а за це одержували володіння (часом дрібні й радше символічні, ніж вартісні) у великокнязівському домені – Київській землі, найчастіше на її південних рубежах, які особливо потребували постійного захисту від вторгнень половецьких ханів. Літописи називали такі володіння «*частью*» або «*причастием*».

Органи влади. Вищим органом влади Київської держави була *влада великого князя*. Він був представником і захисником інтересів привілейованого прошарку населення. Працями дослідників (Д. Самоквасов, О. Толочко) доведено, що інститут князівської влади – давній звичасвий інститут. Слово «князь» походило від слова «кнь», і попервах означало «людину, що сидить на коні, військового ватажка». Спершу це була виборна особа, на яку обиралась особлива людина, обдарована Богом силою, розумом, сміливістю тощо.

Функції перших князів були порівняно нескладними і полягали, насамперед, в організації дружини й військових ополчень та управлінні ними. З перетворенням князя у феодального монарха ускладнювались і його функції. Він став верховним головнокомандувачем. Князь підкорював нові землі, створював оборону на кордонах держави, зміцнював Київ, провадив зовнішньополітичні стосунки зі Степом (державні формації кочових народів) і Візантією. Князь здійснював управління Київською державою, призначав численну адміністрацію, організовував будівництво доріг і мостів, приділяв багато уваги прокладанню торгових шляхів.

З X ст. розвивалася законодавча діяльність князів. Особливо важливою *законодавчою функцією* стала в XI–XII ст. Після запровадження християнства в обов'язки князя входило й утвердження цієї ідеології, значною мірою через законодавчу функцію. Отже, через законодавчу діяльність князі встановлювали: нову каральну систему, розмір судових стягнень, розмір винагороди окремим посадовим особам, права церкви тощо. Однією з найважливіших функцій князівської влади у період зародження та розквіту Київської держави була *судова*. Судив київський князь на підставі норм звичасвого права, здебільшого своє найближче оточення: васалів, дружинників тощо.

Влада князя набувалася через спадкоємництво. Спадкоємництво князівських «*столів*» (престолів) спершу здійснювалося за принципом старшинства в князівському роді, тобто до старшого брата, а якщо його немає, тоді до старшого сина. В IX–X ст., коли князі закріпилися на своїй землі, цей

принцип замінювався принципом отчини, тобто князівські «столи» почали успадковувати старші сини князя. Це призводило до того, що в XI-XII ст. брати князя досить часто боролись зі своїми племінниками за великокнязівський «стіл». І лише в XIII ст. принцип отчини переміг остаточно.

Від XI ст. у Київській державі посилювалися економічні та політичні суперечності між окремими князівствами. Виникла необхідність у створенні ще одного органу влади – *ради* при князі, яка не мала чітко встановлених складу та компетенції. Її ще називали боярською радою, оскільки в її складі переважали насамперед *бояри*, а також представники вищого духовенства – *митрополити*, *єпископи* й представники вищої адміністрації – *тисяцькі*, *посадники* – вихідці з місцевої знаті. Рада була постійним дорадчим органом при князеві з найбільш важливих внутрішніх і зовнішніх питань держави.

Для вирішення таких вагомих питань, як, наприклад, запрошення нового князя, оголошення війни, укладення миру, князі скликали збори міських жителів – *віча*. У слов'ян віче відоме з VI ст. Воно оформилося на основі трансформації зборів племені (племінного сходу). У вічі брали участь голови родин: жителів міста, але вирішальну роль відігравали бояри і т. зв. «старці градські». Не могли брати участі раби та напіввільні групи населення. Важливою функцією віча було комплектування народного ополчення. Віче збиралося нерегулярно. Рішення на вічах приймалися лише одноголосно.

Для періоду феодальної роздробленості була характерною поява міжкнязівських з'їздів як органу влади – *снемів*. Вони скликалися великим князем київським за його ініціативою, або ж з ініціативи будь-якого удільного князя без визначеної періодичності. Учасниками снемів, окрім київського князя і слуг його двору, були удільні князі, яких супроводжували «брати» (найближчі одно-думці, «сини» (васали), «думці» (члени боярської ради), церковні служителі.

Снеми мали вирішувати питання, які торкалися інтересів не лише удільного князівства, а й усієї «землі Руської». Зокрема, обговорювалися і вирішувалися важливі воєнно-стратегічні питання, проблеми законодавства, відбувався обмін думками щодо взаємовідносин з іншими державами та щодо розвитку державного устрою, йшлося про надання дозволу на вокняження, добровільну відмову від столу та обмін княжими столами, відбувалися вибори князів, визначалися покарання, що скеровувалися проти князів, які зрадили, себто тих, які порушили договір із великим князем, укладалися союзи, оголошувалися війни, мир тощо. Попри широке коло питань, що покладалися на розгляд снемів, вони не мали

виразних організаційно-правових форм та реального владного впливу.

Органи управління. Києво-Руській державі були властиві дві системи управління. На етапі становлення й еволюції державних структур управління Русі здійснювалося на підставі *десятькової*, або чисельної, системи. Початки формування останньої сягали VI–VII ст., а остаточно вона сформувалась у IX ст., коли князь, приєднуючи слов'янські землі, залишав у них частину дружини (десять, сто, тисячу воїнів) і наділяв воєначальників (тисяцьких, соцьких, десяцьких) судовими та адміністративними функціями.

Десь із XI–XII ст. утверджувалася *двірцево-вотчинна* система управління. Суть цієї системи полягала у формуванні двох центрів управління: *княжого палацу* й *вотчини*. Усі придворні чини (кравчий, постельничий, ловчий, конюший, отроки, дітські та ін.) одночасно були державними посадовими особами в межах кожного окремого князівства-землі. А окремі доручення за галузями князівського господарства виконували призначені князем тіуни (тивуни). Верхівка тіунів обзаводилася своїми землями і фактично ставала боярами.

Адміністративними, судовими й фінансовими центрами земель-князівств стали *посади* та *волості*. У містах «сиділи» *посадники*, у волостях – *волостелі*. Вони підпорядковувалися *тіунам*. Посадникам підпорядковувалися місцеві адміністратори нижчого рангу – метельники, вирники, скрижки.

Органом місцевого селянського самоврядування була *верв-сільська* територіальна община. Вона була колективним власником земель, діяла на засадах кругової поруки, виконуючи перед князівською адміністрацією фінансові, поліцейські та господарські функції. Місцеве населення у верві мало своїх старост (старців), які захищали їхні інтереси перед князівською адміністрацією. З подальшим розвитком феодальних відносин феодалі набували дедалі більше прав, або *імунитет*, – управляти населенням, судити його, отримувати данину.

Руська православна церква, що перебрала на себе окремі державні функції, була частиною самої державної системи. Так, деякий час Церкві на Русі належала така важлива функція, як нагляд за системою мір і ваг. Нагляд єпископів за міськими й торговими мірами обумовлювався тим, що вони нестимуть відповідальність у день страшного суду як за людські душі, так і за правильність мір. Однак взаємодія світської та церковної влади на Русі відбувалася передусім на ґрунті тісної співпраці у виробленні юридичних норм життя давньоруського суспільства, особливо в царині сімейного й кримінально-правового регулювання. Церква, одержавши певну частину судових прав, допомогла виробити

норми феодалного права.

Проте участь Церкви в політичному житті Русі реалізовувалася головню не в державно-адміністративних формах, а в особистих ініціативах церковних ієрархів. Одним із головних обов'язків церковної влади, який вона намагалася сумлінно виконувати, була посередницька участь у складних відносинах між руськими князями. Конструктивна роль Церкви чудово усвідомлювалася руськими князями, які визнавали авторитет її ієрархів також і у світських справах. Окрім митрополитів, активну участь у державному житті руських князівств брали єпископи, ігумени великих монастирів, священники. Вони виконували різні доручення своїх князів, виступали посередниками й послами. Іноді навіть за відсутності у місті князя єпископ виконував його функції. Вони мирили протиборчі сторони і феодалні угруповання, були посередниками між людьми і князем.

Судоустрій

Важливими рисами судово-адміністративного устрою Київської Русі були, *по-перше*, поділ судочинства на два відомства – світське й церковне, а *по-друге*, – невідокремленість суду від адміністрації.

У Київській Русі серед судів розрізняли: державні (князівські), церковні, вотчинні (боярські) та громадські (вервні).

Уявлення про вищий справедливий (із можливих на землі) суд у державі пов'язувалося із владою **князя**. Установлені князем для суддів норми – це і є *правда* або *справедливий суд* (саме таке значення вкладалося в це давньоруське слово). *Князь володів усіма правами вищого судді як за реальними повноваженнями, так і за уявленнями давньоруського суспільства*. Судова влада належала до основних прерогатив князівської влади, а обов'язок судити громадян уважався головним його обов'язком.

Судові функції князь здійснював у стольному місті, номінально для всіх жителів (за окремими винятками, наприклад, «церковні люди»). Передовсім, князь судив своїх васалів, дружинників, бояр, які не були підсудні місцевим судам. До князя зверталися також люди, незадоволені судом місцевих суддів. Судочинство здійснювалося князем спільно з боярами на княжому дворі. Існував також *об'їзний суд* князя.

Державними судами на місцях були посадники у містах і волостелі у селах. Окрім того, князь міг призначати своїх урядовців для розгляду тієї чи іншої судової справи, які, проте, не мали самостійної судової компетенції. Найважливішим урядовцем із

судовою владою був княжий тіун (тивун).

Християнство на Русі призвело до встановлення **церковних судів**, які у своїй діяльності керувалися Церковними уставами, а також пристосованими до місцевих умов візантійськими збірниками канонічного права.

У церковному уставі Ярослава Володимировича (Мудрого) чітко вказано: гріхами відає церква, а злочинами – держава. Відтак принципи церковного суду було побудовано на комбінації понять «гріх – злочин» (будь-який злочин церква вважала гріхом, але не всякий гріх державою розглядався як злочин).

Усі справи, що перебували в юрисдикції церкви, було зведено до трьох розрядів: 1) суто гріховні, без елементів злочину – наприклад, споживання забороненої церковними правилами їжі; до розгляду таких справ княжі судді не залучались; 2) справи гріховно-злочинні, себто заборонені церквою і державою (приміром, викрадання дівчат); їх розглядав і княжий і церковний суд; 3) злочини, скоєні *богоданими людьми* (безпосередньо пов'язаних з церквою - ігумени, монахи, священники, дяки та їхні сім'ї, а також ті, хто проживав при церквах і монастирях - каліки, жебраки, хворі, церковні лікарі тощо, а також мешканці сіл і міст, які належали Церкві) розглядалися тільки церковним судом.

Крім того, Церква мала широкі судові права й щодо широких верств вільного населення: розглядала справи про розлучення, двоєжонство, згвалтування, нецерковні форми пошлюбования, шлюб із близькими родичами, про спадщину між дітьми, справи про чародійство, марновірство, ересь тощо.

На відміну від канонічного права, за яким протиправні дії каралися накладенням епитимії, постів і молитов, давноруське церковне право ввело систему грошових штрафів на користь єпископа.

Громадський суд діяв із найдавніших часів, спершу як єдиний судовий орган, згодом поряд із державними (князівськими) судами. Основним видом цього суду був *вервний* суд, який складався із «судових мужів» на чолі з виборним головою (старостою). У «Руській правді» вервний суд називався «Судом 12 мужів». До його складу входили «судні мужі» – представники родоплемінної знаті. Компетенцією вервного суду був захист власності, зокрема недоторканності земельних меж. Громадські суди розглядали дрібні злочини й проступки селян-смердів. За «Руською правдою», на громаду також покладалося судове провадження. Їй слід було дотримуватися вказівок про те, що вважати караним, і який штраф призначати. Очевидно, законодавець передбачав, що громадський суд ведеться традиційним, добре відомим порядком, і тільки спеціально визначена особа («*смець*», він же «*метельник*»)

збирала та обліковувала штрафи, що йшли на користь князя. Грошима («Руська правда» називала їх «кунами») було не тільки срібло, а, головню, хутрянні шкурки. Ємець збирав установлену кількість шкур або срібних монет, упаковував їх в особливі мішки, запечатував дерев'яною печаткою, мітив мішки (звідси «метельник») і готував усе це до приїзду князівського уповноваженого зі збирання судових штрафів – *вирника*. За участь у цій процедурі, за «Руською правдою», і метельникові-ємцю, і вирникові належала певна частка штрафу, що стягувалася зі злочинця або громади.

Громадські суди були найнижчою судовою інстанцією в судоустрої Києво-Руської держави. На їхні рішення можна було поскаржитися до княжих судів.

Окрім державного, церковного та громадського судів, на території Київської Русі існували ще й *вотчинні* (боярські) суди. Бояри, які отримували від князя хрестоцілувальну грамоту, мали право у своїх вотчинах самі здійснювати судові функції над залежним населенням (рядовичами, закупамі). Останні також користувались правами оскарження рішення феодала до княжого суду.

Становлення та джерела руського права

З доісторичних часів і до створення перших писемних правових документів відносини між людьми регулювалися на основі соціальних норм. Зокрема, у східнослов'янському середовищі цього часу головним регулятором суспільних відносин були *звичаї родового суспільства*. Вони формувались як правила поведінки, що склалися історично протягом життя багатьох поколінь, і стали загальними в результаті їх багаторазового повторення.

Тривалий час у родовому суспільстві звичаї існували як неправові явища. Однак від часу, коли звичай починають охороняти не самі члени племені, а вирізнені з їхнього середовища органи управління (вожді, дружинники, жерці тощо), тобто коли звичай бере під свій захист держава, то такі звичаї перетворюються у джерело права. Вони переростають із «звичайних звичаїв» у правові звичаї або *норми звичаєвого права*.

Відтак становлення руського права відбувалось у процесі тривалого в часі перетворення звичаю нормативного характеру на норму звичаєвого права. Звичаї доби військової демократії поступово втрачали під впливом соціальних змін, що відбувались у східнослов'янському суспільстві. Князівська влада

санкціонувала лише ті звичаї, що могли пристосуватися до нових суспільних відносин. Останні перетворювалися на норми звичаєвого права. Різниця між звичаєм як переконанням загалу і звичаєвим правом могла полягати лише в наявності такої санкції та бути непомітною.

Науці відомі різні способи перетворення звичаїв у правові норми: мовчазна згода держави, фактичний розгляд справ у судівництві на підставі норм звичаєвого права і, нарешті, закріплення наявних звичаїв у законі. Останній шлях формування правової системи є найбільш характерним для Києво-Руської держави, основну частину правових звичаїв якої згодом було зафіксовано у «Руській правді» та інших ранніх нормативно-правових актах князівського законодавства.

До *писемних джерел права* Київської Русі, що дійшли до нашого часу, належали договори, продукти нормотворчої діяльності київських князів та рецептоване візантійське право.

Договори були найбільш ранніми, і найбільш поширеними пам'ятками руського права. У літературі їх умовно переділяють на декілька груп.

До *першої групи* увійшли *договори міжнародно-правового характеру Київської Русі з Візантією*. На сьогодні в науковому обігу перебувають чотири тексти таких договорів, що датуються 907, 911, 944 (за іншими даними 945) та 971 роками. Втім, дійшли вони до нас не в оригіналах, а в копіях, поміщених літописцем на сторінки «Повісті минулих літ».

Найбільше правових постанов міститься в договорах, укладених князями Олегом та Ігорем, відповідно, 911 та 944 рр. Тексти договорів містять значну кількість цивільних, процесуальних, кримінальних норм. Останні, зокрема, встановлювали відповідальність за вбивство, крадіжку, тілесні ушкодження, розбій, пограбування тощо. В основі цих норм, на думку дослідників (*Р. Хачатуров*), лежала комбінація з руських і грецьких законів, у якій переважали суто руські елементи. Русько-візантійські договори як джерела права дають певне уявлення про правову систему Русі-України в епоху до «Руської правди».

Другу групу становили договори князів між собою. Більшість із них було укладено між удільними князями після смерті Ярослава Мудрого. Такі договори набирали чинності після «*хресного цілування*», коли обидві сторони цілували хрест, себто присягали на вірність у виконанні укладеного договору. Відтак у літературі такі договори називають *хрестоцілувальними грамотами*. У грамоті закріплювалися права та обов'язки удільного князя. Зокрема, удільні князі були зобов'язані на перший поклик

надавати військову допомогу великому князеві; прибувати за першим покликом великого князя кінно і зі своєю раттю (військом); збирати данину, податки; утримувати в повинності підлегле їм населення. Місцевий князь, який не виконав договору, позбавлявся своїх володінь. Вручення хрестоцїлувальних грамот оформлялося спеціальним обрядом.

До третьої групи належали договори між князями й народом. Вони датуються XII ст., коли князівська влада ослабла і зростало значення віча. Такі договори укладались усно, і це стало основною причиною того, що жодна із зазначених юридичних пам'яток не дійшла до нас в оригіналі. Знаємо про них лише від літописців. Ці договори називалися *рядами* (з давньослов'янської – «порядок»). Вони затверджувалися на народному вічі. Прикладом такого виду договорів може бути договір між киянами і київським князем Ігорем Ольговичем 1146 р., складений ними на київському вічі. Як розповідає Іпатіївський літопис, князь зобов'язувався не чинити насильства, вирішувати справи згідно з правом, судити справедливо. Окрім таких загальних вимог, кияни перед князем ставили й конкретну – замінити дотеперішніх київських тіунів іншими. Микола Чубатий висловлює припущення, що київські князі в тому часі укладали також аналогічні ряди зі своїми дружинами.

Законодавчі акти київських князів – княжі *устави* і княжі *уроки* – після русько-візантійських договорів були хронологічно наступними формами законодавства Руської держави. Зазначимо, що тодішня правова дійсність поняття закону до князівських уставів та інших правових актів не застосовувала. За тодішніми уявленнями, закон – це встановлене понад, від Бога, це заповіді Святого Письма.

Уроки князі видавали самостійно, а установи – за згодою боярської ради. Уроки стосувалися розпорядчих функцій князя у фінансовій сфері. Вони походили від проведеної княгинею Ольгою адміністративно-фінансової реформи 946–947 рр. і мали відносно тимчасовий характер. Устави були покликані регулювати більш суттєві відносини в суспільстві. Головна їхня мета полягала в юридичному закріпленні реформ, що проводилися в економічному житті держави. Власне, через установи законодавець вносив зміни чи доповнення до норм звичаєвого права. Першим на Русі почав видавати установи Володимир Великий. З його іменем пов'язують *Устав про десятину* (суди і люди церковні) та *Устав земляний*. В останньому визначались основи державного устрою і правового становища дружинників. Після смерті Володимира такі акти законотворчої діяльності у великій кількості видавав Ярослав

Мудрий та його наступники. Приклади княжих уставів знаходимо у «Руській правді». Серед них: постанова Ярославичів про заміну права помсти на виру, про покарання за вбивство княжого мужа та ін. Це – ті норми, що залишалися чинними впродовж усього існування руської державності.

Окремими джерелами права Київської держави були *церковні устави* – законодавчі акти, які встановлювали правові основи взаємовідносин держави й церкви, світської та церковної влад, правового статусу духовенства. З-поміж шести таких уставів, що дійшли до нас, найбільше значення мають перші два – Устав князя Володимира Святославовича та Устав князя Ярослава Володимировича (кінець X – початок XI ст.).

Церковний устав князя Володимира – одна з основних пам'яток права Києво-Руської держави – відома у понад 200 редакціях. Цей документ визначав місце церковної організації в державі – джерела її матеріального забезпечення і сфери юрисдикції. Церкві, зокрема, було віддано десяту частину надходжень від княжих, торговельних, судових зборів і мита, врожаю й приплоду свійських тварин і птиці. Згідно з цим документом духовенство та підлеглі йому люди звільнялися від світського судочинства. Устав містив норми про передання під юрисдикцію церкви кола справ, пов'язаних із внутрішнім життям сім'ї, справ людей церковних (тобто кліру), і окремих соціальних груп, яким церква протегувала. Княжим дітям, родичам і службовцям було заборонено втручатись у церковні справи.

Устав князя Ярослава містив систему правових норм, які регулювали порядок укладання шлюбу і шлюбні відносини взагалі. Проте ця обставина не дає підстав уважати згаданий документ кодексом сімейно-шлюбного права, оскільки відносини між чоловіком і жінкою розглядаються в ньому переважно з кримінально-правових позицій. Викладені в уставі норми сімейно-шлюбного права були насамперед спрямовані проти язичницьких шлюбних звичаїв. Зміст Уставу Ярослава характеризує його також як кодекс відомчого внутрішньоцерковного права. Устав указував також на низку злочинів, що підлягали церковному осудові. Серед таких, наприклад, споживання кінського й ведмежого м'яса, а також м'яса задушених (а не зарізаних) тварин і птиці.

Отже, церковні устави були продуктами нормотворчої діяльності руських князів. Вони мали на меті унормувати правове становище церкви в державі, впорядкувати церковні суди і забезпечити церкву матеріально. У них містилися норми розвинutoго феодального права, які застосовувалися в церковних судах. Певною мірою церковні устави регулювали й суспільні відносини, проте в них не було санкцій за порушення вже

встановлених візантійським правом норм. Це означає, що безпосередні автори уставів – князі, розуміли, що в таких випадках будуть застосовуватися постанови візантійського права.

Рецепція (запозичення) візантійського права після прийняття Руссю християнства мала значний вплив на формування правової системи Києво-Руської держави. Рецептване візантійське право поглибило й збагатило давньоруське право новими юридичними поняттями і дало поштовх розвитку вітчизняного законодавства княжої доби.

Насамперед із Візантії запозичувалися норми *церковного* (канонічного) *права*. Найбільш авторитетним із тієї категорії візантійських джерел права на Русі були *«Номоканони»* (інша назва – *«Кормчі книги»*), які видавалися синодами, вселенськими соборами чи окремими єпископами. До складу *«Номоканонів»* входили правила Апостолів, Отців церкви, постанови Вселенських соборів, численні закони візантійських імператорів, що стосувалися церковних справ. Усі вони мали загальну назву – *канони*, і служили для позначення правил поведінки (чи норм), згідно з якими поведінка людей визнавалася правильною чи неправильною. Ця пам'ятка права дійшла до нас у двох авторствах – *«Номоканон»* за редакцією Івана Схоластика (VI ст.), який першим з'явився на Русі, та *«Номоканон»* Фотія (VII ст.). Останній відомий на українських землях від XIV ст.

Разом із *«Номоканонами»* на Русь прийшли й світські збірники візантійського права. До найбільш впливових збірників серед тих, що побутували на Русі, належали передовсім два: *«Еклога»* та *«Прохирон»*. Перший збірник було укладено у Візантії VIII ст. Він складався з 18 статей. Більшість – 16 – статей *«Еклоги»* містили норми приватного права. В них йшлося про дарування, спадкування, свідків тощо. Останні дві статті збірника врегульовували кримінально-правові відносини та процес поділу воєнної здобичі. *«Прохирон»*, складений у IX ст., за змістом був подібний до *«Еклоги»*. Згадані збірники були винятково пам'ятками світського візантійського права. Перш ніж прийти на Русь, вони були чинними у Візантії.

До джерел руського права належать також збірники-компіляції з грецького та слов'янського права, які вже уклалися на Русі. З таких збірників до нас дійшло два: *«Законъ соудный людѣмъ»* та *«Книга законнїя»*. Норми, що містились у першому документі, свідчили про нього як про кодекс кримінального права, із характерною особливою суворістю кримінальної репресії. У цьому правовому документі простежується певний вплив на подальший розвиток законодавства Русі. Зокрема, багато статей церковного

уставу князя Ярослава відтворюють норми згаданої пам'ятки. Щодо «Книги законнія», то вона містить постанови приватного і кримінального права. Цей збірник складається з чотирьох частин: візантійського рільничого закону (укладений у VII ст.), законних книг про покарання, про розлучення і про свідків. «Книга законнія» була досить поширеною на давньоруських землях, тому окремі її норми містяться у складі «Руської правди».

«Руська правда» як пам'ятка права

Взірцем органічного поєднання державної законотворчості з нормами звичаєвого права, за твердженням учених (*Б.Бабій*), є давньоруський звід правових норм – «Руська правда». Але однозначної позиції стосовно джерел найдавнішої вітчизняної пам'ятки права у науковій літературі немає. У різний час висловлювалися часто протилежні думки з приводу того, яке право становить основу «Руської правди»: скандинавські (норманські) та германські норми (*М. Карамзін*), місцеве звичаєве (*О. Левицький*), римське (*М. Максимейко*), візантійське (*М. Володимирський-Буданов*) чи давньоєврейське право (*Г. Барац*).

«Руська правда» укладалася для того, щоб на її норми орієнтувались у процесі здійснення судочинства. Зібрані у пам'ятці норми свідчать про їх суто практичні цілі, а саме: дати можливість суддям «справедливо» вирішувати справи на підставі чинного права, а сторонам – обороняти свої права на суді. Про те, що «Руська правда» активно використовувалась у судочинстві, свідчить велика кількість її списків. До наших днів дійшло більше 100 (за іншими даними – 300) списків «Руської правди». Усі вони складені впродовж XI–XIII ст. До найстаріших належать списки: *Синодальний* (бібліотека Синоду), *Академічний* (бібліотека Академії Наук), *Карамзінський* та ін.

З-поміж низки характерних рис «Руської правди» як пам'ятки права звернемо увагу на чи не найважливіші.

По-перше, цей авторитетний звід правових норм аж ніяк не вичерпував собою усього давньоруського права. Його норми регламентували в основному ті сторони життя давнього руського суспільства, де відчувався найбільший вплив князівської (державної) влади, і не торкалися тих питань, які для неї не становили інтересу. Відтак, «Руську правду» вважають зводом норм *державного законодавства*, або *князівського права*.

По-друге, «Руська правда» також була одночасно зводом норм як матеріального, так і процесуального права, тобто містила відомості як про те, які діяння слід уважати злочинами, і які

призначати покарання, і про те, як слід розбирати справу і вершити суд.

По-третє, кодекс укладався за *казуальною системою*, тобто законодавець ніби намагався передбачити всі можливі життєві ситуації. Це означало, що «Руська правда» відображала досить примітивний рівень розвитку держави і права в Київській Русі. Вона не знала абстрактних юридичних понять, узагальнених розпоряджень, складних правових конструкцій.

По-четверте, у літературі зазначається, що «Руська правда» була досить типовим зводом правових норм для своєї доби. Аналогічні пам'ятки права відомі в історії інших європейських країн, передусім Франції та Німеччини («варварські правди»). Але дослідники (*Р. Хачатуров*) вказують і на нетипові риси «Руської правди». Зокрема, у ній повністю відсутній притаманний давньому праву символізм судових дій і призначення покарання. Її норми – життєві й конкретні, позбавлені характерної для давніх часів жорстокості.

По-п'яте, слід мати на увазі, що «Руська правда» не була єдиним із відомих кодексів (законів), які застосовувалися на практиці. Для права тієї доби, зокрема й руського, принцип дотримання однієї норми закону (що характерно для сучасної правової культури) не був типовим. Суддя або інший адміністратор на свій розсуд вибирав, якого зводу права чи якого закону йому дотримуватися в кожному конкретному випадку. На нього впливали як авторитет укладача закону, так і старовина, особливо шанована на Русі, і звичайна обізнаність у законах. Тому, як зазначалося вище, поряд із «Руською правдою», у Києво-Руській державі існували та застосовувалися судами кодекси церковного права та збірники рецептованого візантійського права.

По-шосте, статті «Руської правди» насамперед дають досить повне уявлення про правову систему Київської Русі та основні засади її облаштування. Виникнувши на основі звичаєвого права, законодавство Київської Русі було поставлене на службу феодальній державі. Як основний принцип феодального права впроваджувалося *право (принцип) привілею*, себто послідовне відстоювання й захист інтересів князів, бояр та інших категорій заможного населення. *Права та інтереси феодалів і феодально-залежного населення захищалися неоднаково*. Систему покарань було скеровано головно проти феодально-залежного населення. Особа й майно холопа взагалі не захищалися.

По-сьоме, своєрідним за «Руською правдою» було розуміння злочину («обида») як *будь-яке завдання кому-небудь матеріальної чи моральної шкоди*. Також не було різниці між кримінальними й цивільними правопорушеннями. Будь-яке правопорушення – чи то

вбивство, чи несплата боргу – однаково називались «обидою». А покарання залежало значною мірою від соціального становища потерпілого («обидженого»).

Редакції «Руської правди». Списки найдавнішого зводу вітчизняного права у науковій літературі прийнято розділяти на три основні редакції: *Коротку*, *Просторову* (або *Поширену*) та *Скорочену* (із *Просторової*). Вони пов'язані між собою за змістом, оскільки виникли в рамках однієї епохи, однак на різних етапах розвитку феодалізму.

Коротка «[Руська] Правда» – найдавніша редакція – втілила початковий досвід уніфікації та систематизації правових норм Київської держави на середину XI ст. У ній історики вирізнили 43 статті, хоча первинні протограми статей не мали. Збірник складався з двох основних частин: «*Правди Ярослава*» (статті 1–18), «*Правди Ярославичів*» (статті 19–41), а також «*Покону вирного*» (ст. 42) і «*Уроку мостникам*» (ст. 43). Усього в науці відомо близько десяти списків (варіантів) *Короткої Правди*.

Укладення першої, основної частини пов'язувалося з князюванням Ярослава Мудрого і припало на 1030–1040 рр., ймовірно після 1037 р. (за іншими даними – в Новгороді 1016 р.).

Правда Ярослава, ґрунтуючись на давньоруському звичаєвому праві, мала на меті врегулювати найбільш гострі повсякденні відносини, що виникали головню у середовищі князівських воїнів і дружинників. Правові норми, що становили «*Правду Ярослава*», встановлювали грошові штрафи за найбільш типові правопорушення: убивство, покалічення, образи, крадіжки та приховування чужого майна й холопів. З традицією звичаєвого права була пов'язана узаконена «*Правдою Ярослава*» кровна помста. Вона допускалася тільки у випадку вбивства (за всі інші правопорушення слід було платити сріблом: 40, 12 або 3 гривні, залежно від тяжкості скоєного). Було обмежено коло родичів, яким дозволялася помста за вбитого. Узаконив Ярослав й окремі загальноприйняті традиції судочинства: присягу в непричетності до злочину, необхідність свідків у розгляді, порядок витребування украдених і виявлених речей. Установлювалася спрощена судова процедура для прийшлих воїнів князівської дружини – варягів і колб'ягів. Загалом, текст «*Правди Ярослава*» ще не фіксував ніяких переваг (привілеїв) у санкціях для окремих верств вільного населення. Суб'єктами правовідносин були всі, крім холопів.

Отже, правовий зміст «*Правди Ярослава*» стосувався головню кримінального і кримінально-процесуального права. Серед питань, які вона порушувала, були: правове становище холопів, спадкоємництво, земельна власність тощо. «*Правда Ярослава*» охоплювала норми покарань за вбивство, за тілесні ушкодження,

за образу, та норми, які врегульовували питання про порушення права власності.

«Правду Ярославичів» (статті 19–41), що стала першим значним доповненням до «Руської правди», було укладено після смерті Ярослава Мудрого його синами Ізяславом, Всеволодом і Святославом. Її створення пов'язують із повстанням київських смердів і городян 1068–1071 рр.

За півстоліття, що минуло, давнє руське суспільство набуло нових соціальних рис: ставало очевиднішим розшарування раніше єдиних мас вільного населення на привілейованих і пригноблених. Князі вже стали великими землевласниками, господарями замків, де жили і працювали ремісники, працівники-рядовичі, раби-холопи. Тому всі уведені до «Правди Ярославичів» норми були спрямовані передовсім на посилення правового захисту князівських слуг, князівського майна і князівського вотчинного господарства загалом. Відтак «Правда Ярославичів» принципово відрізнялася від законів Ярослава.

На відміну від останніх вона засвідчує нерівність у правовому становищі різних категорій населення. Величезними за тим часом штрафами у 80 гривень срібла (близько 16 кг) наказувалося карати убивство вищих княжих адміністраторів і слуг: управителів-огнищан, дворецьких-тіунів, поставлених князем старост або його порученців-під'їзних. Установлюючи нові штрафи, Ярославичі спиралися вже не на традиційні норми, а на власну довільну судову практику. Наприклад, штраф у 80 гривень за вбивство старшого княжого конюха було встановлено, виходячи з того, «як постановив Ізяслав за свого конюха якого убили дорогобужці». Чималі штрафи встановлювались і за посягання на життя залежних від князя людей, смердів, холопів. Покаранню підлягала навіть самовільна («без княжа слова») «мука» смерда. Грошові штрафи встановлювались за крадіжку й пошкодження вотчинного майна: залежно від значимості й приблизної вартості украденого вони присуджувалися розміром від однієї ногати (1/20 гривні) за ягня, до двох гривень – за бойового коня. (Найкращий бойовий кінь і невелике село однаково коштували дві гривні). Причому майно, що належало князеві, охоронялося від посягання великим штрафом у три гривні, незалежно від його реальної ціни, чи був то князівський кінь, мисливський сокіл чи князівська борть. Дослідники (О. Мироненко, Р. Хачатуров, С. Юшков) одноставні в тому, що найвизначнішим досягненням «Правди Ярославичів» було скасування кровної помсти й заміна її грошовою виурою, а також спрямування вири чи штрафу не на користь потерпілих, а до державної скарбниці.

«Покон вирний» було укладено ще Ярославом Мудрим із

метою регламентування розміру данини, що її збирали з населення на користь княжих дружинників, які приїжджали до громади здійснювати судочинство і збирати кримінальні штрафи. Видання спеціального уставу для шляхових майстрів – «*Уроку мостників*» – пов'язується з діяльністю Ярославичів. У ньому встановлювалися норми натуральних і грошових оброків, що збиралися із сільських і міських громад на користь указаних майстрів.

Просторова «*[Руська] правда*» пов'язується з іменем Володимира Мономаха. Її появу датують не пізніше 1113 р. Посівши князівський «стіл» у Києві, Володимир Мономах видав новий збір правових норм – *Устав* свого імені, який передусім мав на меті ввести у більш-менш справедливі й законні рамки фінансові та кредитні операції купців і міського населення. У цьому Уставі, який містив близько 70 правових положень, містилися норми не тільки кримінального, але й цивільного права, регулювався порядок укладення окремих договорів і встановлювалася відповідальність за їх порушення.

Важливою новацією згаданого зводу законів стало детальне врегулювання правовідносин між феодалом-боргодавцем і залежним від нього селянином-закладником (закупом). Сама поява в законі таких норм свідчила про те, як далеко просунулося суспільство у феодалізації. Селянин, який взяв «купу» (тобто якесь майно або знаряддя праці) у феодала, потрапляв від нього в особисту залежність. Закон забороняв йому йти від свого пана під загрозою обернення в холопи, дозволяв панові карати закупа «за справу». Однак повністю правоздатності такий селянин не втрачав, закон охороняв його життя, майно і навіть особисту гідність, хоч і меншою мірою, ніж вільного селянина чи городянина.

Приблизно в середині XII ст. Устав Володимира Мономаха було об'єднано з оновленою та переробленою Короткою «Руською правдою» та іншими князівськими уставами, що дістало назву Суду Ярослава. Було враховано окремі норми візантійського церковного права, зроблено інші доповнення. Отже, Просторова «Руська правда» також переділялася на дві основні частини: *Суд Ярослава* (статті 1–52) і *Устав* (Статут) *Володимира Мономаха* (статті 53–121). Вони були видані в різний час, а потім механічно поєднані переписувачами.

Таким чином, Поширена Правда в цілому, і Устав Володимира Мономаха зокрема регулювали набагато ширше коло суспільних відносин, ніж попередні пам'ятки правової культури Київської Русі. Тут уже було викладено норми цивільного, процесуального, кримінального, більш детально – сімейного, шлюбного, опікунського та інших галузей права. У головній частині

Просторової Правди – Уставі Володимира Мономаха – відображено норми, що врегульовували соціальні відносини у вотчинах, питання спадкоємства, діяльність судово-адміністративного апарату, окремих посадових осіб, судочинство та правове становище холопів. Просторову редакцію «Руської правди» найчастіше мають на увазі, коли говорять про «Руську правду» взагалі. Вона стала основним зводом правових норм Києво-Руської держави періоду політичної роздробленості.

Скорочена «Руська правда» (50 статей) не мала самостійного вжитку та була призначена для використання у церковних судах. Більшість дослідників вважає, що її було складено на основі Просторової «Руської правди».

Підсумовуючи огляд джерел права Київської Русі, зазначимо таке. *В основі правової системи Києво-Руської держави лежало звичаєве право.* Законотворча діяльність здійснювалась у формі княжих і церковних уставів, договорів князів між собою, з дружиною та з підвладним населенням, міждержавних договорів. Було рецептовано й візантійське право, яке позначилося головню на церковному законодавстві. Є підстави стверджувати, що *в цілому розвиток права на Русі здійснювався у напрямі створення норм, які поширювали чи змінювали звичаєві традиції та за своєю формою мало чим від них відрізнялися.* Яскравий приклад цьому – «Руська правда». Як перший відомий нам кодифікований збірник давньоруських юридичних норм вона найповніше зберегла давні положення звичаєвого права Русі-України, тож може служити, за висловом М. Чубатого, «підручником для вивчення руського права».

Основні риси врегулювання цивільно-правових відносин

Головна увага цивільно-правового регулювання в добу Києво-Руської держави, як, зрештою, і в наступні періоди державно-політичного розвитку України, зосереджувалася на інституті ***права власності***. «Руська правда» та інші юридичні пам'ятки дають нам певне уявлення про інститут власності періоду княжої доби.

Правова дійсність доби «Руської правди» *розрізняла право власності й право володіння.* У випадку неправочинного володіння річню власник мав право вимагати від невластника не лише її повернення, а й компенсації за незаконне використання речі.

Розрізнялося право власності на рухомі й нерухомі речі. Найшвидше у праві утвердилася власність на рухомість. Наприклад, у «Правді Ярослава» йшлося про право власності на рухоме майно (кінь, зброя, одежа), відтак земля перебувала у

колективній власності. Принципова новація Ярославичів полягає у зміні колективної власності на землю на індивідуальну (встановлено покарання за псування межі). У *«Правді Ярославичів»* вже містилися вказівки на княжу, боярську і церковну земельну власність. Мова також йшла й про власність (володіння) громади. Наприклад смерди, тобто залежне від феодалів сільське населення, також мало право на власність. Об'єктом приватної власності селян і ремісників були знаряддя виробництва і власне господарство, засноване на особистій праці. В одній зі статей також згадувалось про недоторканність худоби смерда. Але найповніше законодавством Київської держави охоронялося феодальне землеволодіння. Так, *«Руська правда»* передбачала стягнення великих штрафів за крадіжку боярського хліба, підпал току і т. ін. Зокрема, суворому покаранню («поток і розграбування») підлягав селянин-смерд за пошкодження меж князівської землі. Натомість, за порушення меж і розорювання селянської землі встановлювався тільки штраф (яскравий вияв права феодального привілею).

Існування права власності сприяло формуванню в Україні високорозвиненого *зобов'язального права*. За *«Руською правдою»*, зобов'язання передусім виникали з факту спричинення шкоди, а також із договорів. Останні укладалися між особами, не обмеженими у право- та дієздатності. Найпоширенішими з договорів («ряд») були: купівля-продаж і позика, а також поклажі та особистого найму. Про письмові договори Руська правда не згадує. Договори укладалися в усній формі на торзі, однак вимагалась обов'язкова присутність свідків або митника. Виняток допускався тільки для договорів, що укладалися між купцями, а також невеличких позик до трьох гривень. Якщо борг перевищував цю суму, а свідків не було, суд не розглядав такий позов.

Об'єктом договору-*купівлі-продажу* могли бути лише рухомі речі. Хоча, як твердить С. Юшков, купівлі-продажу підлягала й земля. У цьому випадку необхідні були письмові документи. Таке оформлення, очевидно, могли робити бояри.

Об'єктом договору *позики*, за *«Руською правдою»*, могли бути гроші, худоба, мед, віск, хутро тощо. Фігурувала позика з відсотками («різами») та без відсотків. Установлювалася певна величина відсотків і правила, за порушення яких кредиторам загрожувала втрата позиченої суми. Зокрема, *«Уставом В.Мономаха»* було встановлено максимальний відсоток за договором позики 150 процентів річних від суми боргу. Стягування більшого «різа» (процента) звільняло боржника від зобов'язання повернення взятих грошей. Для купців закон вводив

окремі привілеї, що пов'язувалися з їхньою торговою діяльністю. Так, якщо купецький корабель потонув чи був захоплений ворогом, то кредитори зобов'язувалися надати купцеві відстрочення платежу, «оскільки погибель ця від Бога». Якщо ж купець не міг віддати боргу з власної вини (пропив або програв гроші), його можна було продати в холопи. Водночас купці звільнялися від обов'язку укладати операції в присутності свідків (яких їм, звичайно, важко було знайти в місті, куди вони приїжджали для торгу). Тож від тих часів пішло прислів'я: «Слово купецьке – дорожче за золото». Взяте поверталось з надбавкою в вигляді «присопу» (присипки) при позиці хліба і «настави» (добавки) при позиці, наприклад, міді.

Договір *поклажі* (збереження) заключався у вигляді неофіційної угоди (без свідків), і суперечки, які виникали у зв'язку з цим, вирішувались простою присягою. Вона ґрунтувалась на взаємній довірі сторін. А договір особистого *найму*, здебільшого означав перетворення наймитів у залежних людей.

Боржникові на суді для підкріплення своїх свідчень потрібно було присягти. У випадку неспроможності боржника сплатити борг із вини самого боржника він міг бути проданий кредитором у рабство. У випадку неспроможності боржника сплатити борг через нещастя він діставав змогу сплачувати його *ратами* (частинами). Борги за раба завжди платив його власник.

Спадкове право в Київській Русі виникло в результаті появи й розвитку приватної власності. Право на спадщину мали лише члени сім'ї. Спадкодавець не міг передати своє майно чужій людині. Якщо він це зробив, або ж не було членів сім'ї, спадщина переходила князю (державі) як представникові публічної влади.

Успадковували за *заповітом* і згідно із «*законом*» (звичаєм). Заповіт укладався переважно усно. Писана форма вживалася рідко. Існує думка (*В.Момотов*), що заповіти оформлялись у присутності священика, який виступав свідком доброї і свідомої волі спадкодавця. Право залишати заповіт – «ряд» міг батько або мати щодо своїх дітей, і чоловік – на «виділ» – своїй дружині. Окрім дітей, у спадщині заповідач, зазвичай, не обминав і Церкву, виділяючи їй частку («*на душу померлого*»). Якщо померлий не залишив заповіту, в силу вступало спадкування за законом. Удова мала право на частину майна («на виділ» чи «на прожиток»). У протилежному випадку вона мала спадкувати разом із дітьми (синами). Зазвичай батьківський двір не ділився і переходив до молодшого сина. Незаконні діти (від рабині) позбавлялися права спадкування.

«Руська правда» гарантувала право успадкування майна. Але для залежних від князя селян – смердів воно було обмеженим і

розповсюджувалося тільки на синів (майбутніх орачів і воїнів), незаміжні дочки мали право лише на *посаг*. Існує також думка (С.Юшков, Ю.Гошко), що за життя синів доньки не мали права на спадщину, і, відповідно, брати були зобов'язані виділити *придане* своїм сестрам. (У «Руській правді» відсутні норми, які б регулювали повернення приданого (віна) померлої невістки, якщо в неї не було дітей. Ці питання вирішувалися за звичаєвим правом, згідно з яким придане поверталось родині померлої). У випадку, коли у смерда не було синів, його майно переходило спершу до братів, а згодом (Просторова Правда) – у власність держави (князя). Майно ж бояр, а також дружинників, які не мали синів, після їхньої смерті успадковувалося дочками. Ці норми свідчать про утвердження принципу феодального права як права привілею.

Суперечки з приводу розподілу спадщини, як звичайно, становили компетенцію церковних судів. Проте відомі випадки, коли й князівські отроки розподіляли спадщину.

Сімейно-шлюбне право. «Руська правда» не містила спеціальних статей, які регулювали би сімейно-шлюбні відносини, за винятком ст. 1 (Правда Ярослава), де йшлося про родичів, пов'язаних правом та обов'язком кровної помсти. З прийняттям християнства сімейно-шлюбне право було багато в чому запозичено від Візантії, водночас воно зберігало чимало самотутніх рис. Візантійське законодавство визначало шлюбний вік (повноліття) для юнаків – 14–15, а для дівчат – 12–13 років, але на Русі княжич мав право посвататись у 13-му віці, а княжна ставала нареченою навіть у вісім років. При укладанні шлюбу за часів «Руської правди» звертали увагу на вільне волевиявлення сторін, вимагали згоди як наречених, так і їхніх батьків, доведення відсутності кровного споріднення. «Повість временних літ» зафіксувала під 988 і 1043 рр. *віно* у значенні викупу за наречену. В ті часи віно як викуп отримувала, не наречена, а її родичі.

Тодішнє право обумовлювало причини розірвання шлюбу. Як стверджують дослідники, розлучення як явище з'явилося у другій половині XI – на початку XII ст. і увійшло до Просторової Правди. У ній було передбачено норми розлучення тільки внаслідок вчинку жінки. Так, чоловік мав право залишити дружину у випадку підтвердження її зради. Судячи з пізніших записів, жінка могла йти від чоловіка тільки у тому випадку, коли він безпідставно звинуватив її у зраді з підтвердженням свідків (Ю.Гошко).

За візантійським (церковним) правом, розлучення можна було просити у випадках: порушення подружніх обов'язків; нездатності чоловіка до інтимних стосунків, після трьох років співжиття; коли чоловік або жінка задумували позбавити одне одного життя;

захворювання заразною хворобою. Згодом до цих основних причин було додано інші: коли невідомо, де чоловік перебував протягом 5 років; коли чоловік (жінка) постригались у ченці; коли жінка задумала забрати майно чоловіка без його відома; коли вона без дозволу чоловіка зустрічалася з чужими чоловіками або милася з ними в лазні; коли жінка без дозволу чоловіка ночувала у своїх родичів тощо.

Згідно з церковним уставом, дружина мала право домагатися розлучення: коли чоловік торгував честю жінки; коли чоловік задумував недобре проти держави або знав про інших зловмисників і не доповідав; коли він звинувачував жінку в інтимних зв'язках з іншими чоловіками і не міг цього довести; коли було встановлено його зв'язок з іншою жінкою.

Отож, *сфера сімейно-шлюбного регулювання, що була компетенцією Церкви*, свідчить про високе становище жінки у давньоруському суспільстві. Так, жінка-дружина зберігала своє окреме майно, а після смерті чоловіка одержувала частину спадщини і ставала главою сім'ї (при неповнолітніх дітях).

Опікунство. *«Руська правда» знала досить розвинений інститут опіки*, мета якої полягала у збереженні майна малолітніх дітей до досягнення ними повноліття. Опікуна призначали органи влади (чи батько за життя), зазвичай із кола найближчих родичів у випадку відсутності обох батьків або якщо мати-вдова вдруге виходила заміж. Майно опікунові передавали у присутності свідків. За виконання опікунських обов'язків він користувався прибутком із майна підопічних і зобов'язаний був відшкодовувати завдані їхньому майну збитки. *«Руська правда» не згадує, які установи керували справами опіки.* Найбільш ймовірно, що це була Церква.

Отже, цивільно-правові відносини доби Києво-Руської держави виникали лише між особами, що не були обмеженими у право- і дієздатності. В основі цивільного-правового регулювання був інститут права власності. Спершу власністю могло бути лише рухоме майно, а з другої половини XI ст. – земля. Поява й розвиток приватної власності сприяли оформленню інститутів зобов'язального та спадкового права, а сімейно-шлюбні відносини були компетенцією церкви.

Основні риси кримінального права

«Руська правда» містила багато статей, які свідчать про достатньо високий рівень розвитку кримінально-правового регулювання.

Об'єктами посягання злочину були *особа й майно. Об'єктивна*

сторона злочину розпадалася на дві стадії: замах на злочин (наприклад, покаранню підлягала особа, яка погрожувала мечем, хоч і не вдарила) і закінчений злочин. Закон знав поняття співучасті, і вимагав покарання всіх винних у злочині. Проте «Руська правда» ще не розглядала ступінь участі кожного зі співучасників злочинного діяння (намовник, виконавець і т. ін.). За законом, у Києво-Руській державі вже існувало уявлення про перевищення меж необхідної оборони. Так, убивство нічного злодія, захопленого на місці злочину, не каралося. Якщо ж він був уже зв'язаний, то за його вбивство карали вбивць, тобто потерпілих від крадіжки.

Суб'єктами злочину були лише фізичні особи, зокрема й холопи (раби). Поняття юридичної особи закон цієї доби ще не знав. Законодавець також нічого не зазначив про віковий ценз для суб'єктів злочину. *Суб'єктивна сторона* крила в собі умисел і необережність. Мотиви злочину і початкова провина проступали не чітко. І все ж «Руська правда» постійно мала на увазі питання провини. Так, мотиви вбивства розрізняли, виходячи з особистих спонукань та зовнішніх обставин, – убивство у змові або на бенкеті. Зазначалося, в яких випадках, і за які вбивства відповідав сам злочинець, а коли відповідальність поширювалася на цілу громаду. Відповідальність на громаду поширювалась у двох випадках – коли вона не знаходила вбивцю або коли, знаючи вбивцю, давала можливість йому втекти (С. Юшков). Так, якщо вбивство було здійснене в результаті сварки чи сп'яніння («*во піру*»), то кримінальний штраф винний платив разом із громадою. Якщо ж злочинець «*став на розбій*», тобто перетворився у професійного грабіжника і під час грабунку кого-небудь убив, то громада не тільки не повинна була допомагати йому у сплаті вири, але зобов'язана була видати князеві разом із дружиною й дітьми на «поток і пограбування». Крадіжка коня каралася «продажею» у три гривні. Якщо ж украдений кінь був навмисне («*пакощами*») зарізаний, то належало сплатити 12 гривень «продажі». Професійний конокрад (коневий тать) видавався князеві на «поток і пограбування».

Тодішня правова дійсність знала пом'якшувальні та обтяжливі обставини у трактуванні провини. До пом'якшувальних обставин закон відносив злочини, вчинені у стані сп'яніння, до обтяжливих – корисний умисел. Законодавець знав також поняття рецидиву, повторності злочину (наприклад, у випадку конокрадства). Обтяжувало покарання й здійснення злочину одночасно декількома особами. У цьому випадку норми «Руської правди» відобразили прагнення князівської влади суворіше карати колективне «буйство», запобігаючи в зародку можливим

повстанням.

Види злочинів. На визначення кваліфікації злочинів суттєво вплинула та обставина, що «Руська правда» була кодексом приватного права,— всі її суб'єкти були фізичними особами.

Найпоширенішим видом злочинів були *злочини проти особи*. Серед таких розрізняли злочини проти життя — вбивство (навмисне, ненавмисне), тілесної недоторканності, честі і свободи особи.

Особливо великі штрафи накладалися за причинене каліцтво. Наприклад, за «Правдою Ярослава» штраф у три гривні встановлювався за завдану втрату пальця, за втрату руки — 40 гривень. Це мало своє пояснення. Адже каліцтво, яке робило людину частково або повністю непридатною і фізично неповноцінною, призводило до громадянської смерті: *по-перше*, вона не могла особисто помститися кривдникові, а *по-друге*, ставала тягарем для родини, яка прагнула позбутися її. Високий рівень штрафу за каліцтво деякі вчені (Н. Пікулик) пояснюють тенденцією зміни моралі — каліка підпадав під захист Церкви або князя.

Вільним людям чи князівським слугам закон гарантував охорону честі й гідності. «Руська правда» особливу увагу надавала охороні феодальної честі. За образу честі («за обиду») Коротка редакція передбачала високі штрафи (12 гривень). Це — у чотири рази більше, ніж за дрібне каліцтво чи за побої, або більш як у два рази більше, ніж за вбивство княжого рядовича, смерда чи холопа. Такі «обиди» виявлялися, наприклад, у погрозі мечем, у вириванні вусів чи бороди (що принижувало гідність людини). Словесна образа не каралася, проте лайка на адресу жінки належала до тих діянь, що каралися згідно з церковними уставами.

Злочини проти держави як такі «Руська правда» не передбачала. Особа самого князя як об'єкта злочинного посягання розглядалась як фізична особа, котра від інших відрізнялася більш високим становищем і привілеями. Тому посягання на князівську владу (повстання, порушення васальної вірності) можемо вважати злочином проти держави.

Злочин проти релігії та церкви (чарівництво, «волхування» або здійснення язичницьких обрядів, крадіжка предметів культу, пограбування могил тощо) каралися лише за постановами Церковних уставів та були обумовлені привілейованим становищем церкви.

Значне місце також відводилося *злочинам проти сім'ї та моралі*, під якими в Київській Русі розуміли полігамію, згвалтування, подружню зраду, укладання шлюбу між близькими родичами, народження позашлюбної дитини тощо.

Серед *майнових злочинів* розрізняли крадіжку (татьба), розбій (пограбування), привласнення загублених речей або втікача-невільника, позаправне користування чужими речами, зловмисне пошкодження чужої речі, підпал та деякі інші.

Система покарань. Головна мета покарання за «Руською правдою» полягала у вирівнюванні завданої шкоди (матеріальної чи моральної) та поповненні княжої скарбниці. Власне, така мета і зумовлювала систему покарань. Вона була досить простою, хоч і пройшла певну еволюцію.

У «Руській правді» *смертна кара* не згадувалася. Одначе на практиці в Київській державі вдавалися до застосування смертної кари, посилаючись при цьому на Церковні устави. Вважають, що князь Володимир Великий запровадив смертну кару під впливом грецького духовенства, а згодом він же її скасував, замінивши грошовим покаранням. Проте після Володимира в історії Київської Русі маємо чимало прикладів, коли великі князі київські вдавалися до страти винних у повстаннях проти них (наприклад, Ізяслав 1068 р. влаштував смертну кару 70 повстанцям). Окрім того, існувала своєрідна «відкладена» смерть для бідних. Зокрема, той, хто самостійно чи за допомоги родичів, громади не міг сплатити виру, мусив жити у борговій ямі (реальній) до своєї смерті.

Найбільш консервативними у «Руській правді» були покарання за злочини проти особи. Законодавець тут передусім керувався старими звичаєвими нормами, що видно зі ст. 1 Короткої редакції, де йшлося про *кровну помсту як вид покарання*. Своїм корінням помста сягала родового ладу, де вона була інститутом судочинства і морально-етичною нормою. Механізм реалізації цього інституту ґрунтувався на принципі *таліона* – скривджений рід вимагав страти рівноцінного представника з роду вбивці («око-за-око, зуб-за-зуб»). Кровна помста була спрямована не стільки проти вбивці, скільки проти його сім'ї. Ярослав у своїй «Правді» обмежив коло найближчих родичів убитого, які мали право мстити. Установлена ним норма не змушувала до помсти і давала змогу близьким покривдженого прийняти викуп. У цьому, як зазначають, була також меркантильна причина – якщо таких родичів у жертви не було, то вбивця платив штраф (виру) на користь держави. Крім того, помста дозволялася лише за повного доведення злочину. У другій половині XI ст. Ярославичі помсту як вид покарання скасували взагалі. Її остаточно заступили грошові штрафи. У цьому акті дослідники (В. Яременко) вбачають один з елементів гуманізму й демократизму руського права. Для порівняння – європейські

народи ще кілька віків дотримувалися кровної помсти. У Німеччині, зокрема, її заборонили лише 1495 р.

Найтяжче з усіх відомих давньоруському праву покарань – «*поток і розграбування*». Згідно з «Руською правдою», такому покаранню підлягали ті, що захопилися розбоєм «*без всякої сварки*» (тобто без особистої образи), конокради й палії. Для середньовічного суспільства це справді були найбільш небезпечні діяння, які об'єктивно були направлені проти багатьох людей, а значить, і проти суспільного інтересу. Такі особливо небезпечні (кажучи сьогоднішньою мовою) злочинці видавалися князеві, майно їх конфісковувалось, а самих їх чекало рабство, якщо не вистачало майна на покриття заподіяної шкоди (за Я. Падохом) або вигнання (за С. Юшковим).

Усі інші покарання в Київській державі мали грошовий характер (штрафи). Будь-яке грошове покарання складалося з двох частин: одна вносилася на користь князя (держави), а інша, як компенсація за причинені збитки, – потерпілому. Найтяжчим із грошових покарань вважалася *вира*, або віра. Вона присуджувалася за вбивство чи смертельні ушкодження. За пом'якшувальних обставин виру злочинцеві допомагала сплатити громада (*дика вира*). Щоправда, вважають (Л. Кушинська), що дику, або *повиальну*, виру, яка була відображенням давньої звичаєвої норми кругової поруки громади, здійснювали з верви, до якої належав злочинець, якщо остання відмовлялася видати його князеві. Одночасно зі стягуванням вири родичі вбитого отримували від убивці *головицину* (компенсацію), тобто своєрідну плату за голову в знак примирення. Розмір головицини встановлювався за домовленістю. За менш важливі злочини на користь князя стягувався штраф – *продажа*, а потерпілий як винагороду отримував *урок*.

«Руська правда» свідчила про високий рівень тогочасної правової свідомості. Її норми захищали життя будь-якої людини. Але штрафи – вири, які призначалися за вбивство, різнилися залежно від соціального становища убитого: 80 гривень за вищих князівських слуг (напр., огнищанина); 40 гривень за боярських слуг, за вільних «мужів» і купців; 12 і 5 гривень за смерда, закупа або раба-холопа. Проте в будь-якому випадку виплатити таку суму в сріблї для селянина було або взагалі неможливо, або ж призводило до його розорення. Захищалося навіть життя ізгоя (людини, що втратила зв'язок із своєю общиною і була позбавлена засобів до існування). У цьому був не лише вияв християнської заповіді «*Не убий!*», а й особистий князівський інтерес: ізгої охоче йшли в слуги і в молодшу дружину до князів. Охоронялося

«Руською правдою» (проте лише в пізніших редакціях) і життя жінок: за вбивство жінки сплачувався половинний штраф (піввири). Також дружина і діти раба, у випадку передання його володільцем іншому за крадіжку, не поділяли його участі, якщо самі не були співучасниками цього злочину.

Статті «Руської правди» гарантували людині охорону її майна. Причому на особливому становищі було майно князя. До караних діянь відносили: викрадення чужого майна, недозволене користування чужою худобою (головно це стосувалося бойових та їзових коней), навмисне знищення чужого майна. Штрафи за це призначалися пропорційно приблизній вартості вкраденого або пошкодженого. Землевласникам і хліборобам гарантувалася охорона угідь і орного наділу: знищення межі або інших знаків на дереві, на борті розцінювалося як серйозний злочин і каралося штрафом у 12 гривень.

Отже, кримінальне право в Київській Русі, яке, за влучним спостереженням М.Грушевського, відверто превалювало (зокрема й за ступенем розробленості його норм) над усіма іншими галузями права, мало достатньо високий рівень розвитку. Злочин визначався не як порушення закону чи князівської волі, а як «обида», тобто спричинення матеріальної чи моральної шкоди особі чи групі осіб. Види покарання пов'язувалися з намірами злочинця та пройшли історичний розвиток від помсти до можливості грошового викупу, або застосування кримінального покарання. Усі види покарання у своєму комплексі підтримували правопорядок і мирне співіснування членів суспільства, поєднували завдання матеріального вирівнювання шкоди потерпілому, а також сприяли утриманню князівської влади.

Основні риси судового процесу (судочинство)

Про процедуру судового розгляду за «Руською правдою» відомо небагато. Очевидно, заінтересована особа (потерпілий) повинна була сама порушувати справу в громадському суді або ж звертатися по захист до князівського уповноваженого. Звинувачення мало бути персональним, тобто направленим проти відомої особи. Більшість дослідників (напр., *Я.Падох, І.Ісаєв*) наголошують на пануванні у судочинстві Києво-Руської держави *звинувачувально-змагального процесу*. Він характеризується активною участю заінтересованих у вирішенні конфлікту осіб. Суд, власне, виконував роль посередника в судовому процесі («тяжбі»). У звинувачувально-змагальному процесі сторони – позивач і відповідач – апріорі користувалися

майже однаковими судовими (процесуальними) правами. Попри те, особливу роль у процесі відігравав саме позивач: за його заявою розпочиналося судочинство.

Судовий процес відбувався усно. «Руська правда», що закріпила традиційні процедури упіймання злодія та розшуку вбивці, визначила три стадії (етапи) судового процесу: «*заклич*», «*звід*» та «*гоніння сліду*». Розшук злочинця в Київській Русі здійснювався потерпілим і його родичами, що вказує на *приватноправовий характер судового процесу*.

У випадку крадіжки слід було оголосити про пропажу речі на торгу (громадському місці). Це називалося *закличем*. Закон виходив із того, що заклич стає відомим для всього міста впродовж трьох днів. Тому повернення речі до цього терміну не каралося. А в разі віднайдення пропалої речі в кого-небудь опісля потерпілий не лише повертав собі свою пропажу, а й отримував від її неправомірного володільця винагороду в розмірі трьох гривень.

Покупець, який купив річ, що виявилася вкраденою, повинен був показати того, у кого він її купив, або присягти у своїй невинності. Така процедура називалася *Зводом* (варіант очної ставки). Звід розпочинався у випадках: **а)** якщо річ було знайдено в кого-небудь до закличу; **б)** якщо річ знайдено до трьох днів після закличу; **в)** якщо річ було віднайдене не у своєму місті (громаді). У межах свого міста (громади) звід продовжували до третьої людини. Надалі річ вилучалася на користь потерпілого, а невдалий покупець зазнавав збитків, або міг сам шукати злодія далі. Якщо ж володільць доводив добросовісність набуття, однак не міг указати на людину, в якій придбав річ (і це може бути підтверджено присягою двох вільних людей, свідків купівлі), він утрачав свої гроші, які заплатив за річ, але зберігав право позову у випадку, якщо розшукає особу, котра продала йому річ. Звід закінчувався у своєму місті або у своїй громаді.

За межами міста або громади переслідування запідозреного злодія чи вбивці не велося. Вважалося, що злочинець перебував там, де губляться його сліди. Якщо ж слід втрачено на великій дорозі чи в степу, розшуки припинялися. У протилежному випадку, до кого слід заводив, той уважався злочинцем, якщо «не відвів слід». Якщо переслідування утікача по *сліду* (це називалося «*гоніння сліду*») не увінчувалось успіхом, то верв, куди приводив слід, повинна була або видати злочинця, або сама відповідати за злочин. У таких випадках верв платила штраф розкладкою. Те саме чекало общину, якщо на її території знаходили вбитого князівського слугу. Траплялося, що виплата такого штрафу – *дикої вири* тривала декілька років і реально призводила до закабалення громади князем. Щоправда, в «Руській правді» зазначалося, що

«община не платить за найдені труп або кістки, якщо не знають убитого і про те, що трапилося, ніхто не чув». «Звід» і «гоніння сліду» відбувалися зі збереженням давніх урочистих форм. Той, хто «гнав слід», міг вимагати від властей допомоги.

На судовому процесі сторони доводили свою правоту за допомоги судових доказів. У Київській Русі судовими доказами були: **1)** власне визнання; **2)** свідки («видоки» і «послухи»), якими могли бути тільки вільні люди (сумнівно щодо жінок); **3)** присяга (складали сторони й свідки); **4)** ордалії (суди Божі); **5)** речові докази (сліди побиття, рани, тіло вбитого, свідки тощо).

Невід’ємною частиною судочинства в Києво-Руській державі був інститут свідків. *Видок* у «Руській правді» – учасник судової процедури – свідок протиправних дій (тілесних ушкоджень), який проводився потерпілою стороною до суду, або той, хто міг стати свідком у майнових позовах (про належність челяді). У справах місцевих жителів досить було свідчень двох очевидців, у справах іноземців – трьох і більше. *Послухи*, які також зафіксовані у «Руській правді», свідчили не про факт злочину, а про добру репутацію («добру славу») тої чи іншої сторони процесу. Від необґрунтованого звинувачення можна було «очиститися», виставивши сім свідків – послухів, які підтвердили би їм добре ім’я підозрюваного. За спостереженнями деяких учених (*М.Максимейко, Ф. Леонтович*) вже у XII ст. послухи витрутили із правничого вжитку видоків.

У кримінальних справах достатніми доказами вважалися прямі докази (рани, синці тощо) або свідчення двох очевидців – видоків. У випадках звинувачень у крадіжках, у майнових суперечках найбільш важливим доказом була виявлена наявність украденої речі – речовий доказ. Недоведене звинувачення спричиняло стягнення судового мита на користь князівського уповноваженого і від позивача, і від відповідача (штраф 3 гривні за смерда і 12 – за боярина).

У випадку, коли послухи й видоки з обох сторін давали однаково позитивні свідчення, отже, за відсутності доказів факту злочину винний (або невинний) визначався за допомоги випробувань *ордалій* (судів Божих) – водою, залізом або «полем» тощо. Найбільш поширеною з ордалій у Київській Русі був судовий поєдинок – «поле». Переможець поєдинку вигравав процес. У справах понад 6 гривень випробовували залізом. Підозрюваному давали в руки розжарений шматок заліза і за характером ран судили про правильність або неправильність звинувачення. Звернення до Божого суду вважають традиційним для ранньофеодальних релігійних суспільств, коли можливостей для справжнього розшуку і збору доказів фактично не було.

Якщо вартість вкраденої речі була відносно незначною (менше трьох гривень), обвинувачення доводилось або спростовувалося простою *клятвою* (присягою). Той, хто прийняв таку присягу, вважався невинним. Зазначимо, що присяга існувала ще до прийняття християнства (називалася *«ротою»*). Про неї йшлося, зокрема, у договорі Олега із Візантією (911 р.). Там розповідається, що русичі, присягаючи, знімали з себе щити і клялися богом Перуном. З прийняттям християнства присяга також мала усний характер, однак супроводжувалася цілуванням хреста.

Зважаючи значення всіх доказів, наданих сторонами, суд виносив (усно) рішення-вирок. Суд сам не виконував цивільних рішень. Про це дбала заінтересована сторона. Кримінальні вирoki виконував здебільшого князь або його урядовці. Стороні-переможниці допомагала держава (за *М. Грушевським*, влада виконувала лише одну міру покарання – «поток і розграбування»). Потерпілий міг задовольнити свої інтереси за рахунок майна засудженого або змусити його відпрацювати заподіяну шкоду (повернути в холопство), коли майна не вистачало. Ніяких указівок про повторний розгляд справи на скаргу незадоволеної сторони «Руська правда» не містила.

Отже, судовий процес у Київській Русі мав яскраво виражений змагальний характер: він починався лише з ініціативи позивача, сторони в ньому (позивач і відповідач) користувалися рівними правами, судочинство здійснювалося публічно та усно. Процес ділився на три етапи (стадії) – «заклич», «звід» і «гоніння сліду». У системі доказів значна роль відводилася свідкам, присязі та ордаліям.

Галицько-Волинська держава і право

Традиції руської державності періоду удільної роздробленості, виникнення Галицько-Волинського князівства

Єдиної відносно централізованої держави від середини XII ст. вже не існувало. Колишня Київська Русь остаточно розпадалася на 15 окремих князівств – земель або уділів. Якщо точніше: на ґрунті цих уділів поставали цілком самостійні державні утворення, в яких утверджувалися власні династії. Це такі, як Галицьке, Волинське, Полоцьке, Володимиро-Суздальське, Новгородське й Псковське князівства та низка інших, менш значних. Князівства-землі мали практично усі атрибути державності, а князі цілком самостійно вирішували найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики, себто були справжніми легітимними монархами,

територіальними господарями. землі. Політичні відносини між князівствами зумовлювалися васально-ленними відносинами. Отже, послаблення економічної та політичної могутності центральної влади призвело до ствердження наприкінці XI–XII ст. *поліцентричної форми державності*. Залишаючись відносно єдиним державним органом, Київська Русь була федерацією півтора десятка певною мірою відокремлених феодальних земель-князівств.

Політична структура державної влади князівств часу удільної (феодальної) роздробленості у різних регіонах Київської Русі характеризувалася спільними рисами й певними особливостями. Останні, на наш погляд, полягали у пріоритетності тих чи інших органів влади, що були характерними для княжої держави, себто утвердились у попередні періоди існування Київської держави.

У політичному житті **Київського князівства** того часу зросла роль віча. Масмо чимало випадків в історії Київської землі, коли віче запрошувало князів на київський престол, укладаючи з ними «ряд» – угоду. Однак попри те, що «ряд» князя з вічем згадується у документах дуже часто, зміст цих угод не розкривався. Тому вони, власне, залишаються невідомими. Характерною рисою політичного устрою Київського князівства була відсутність власної династії. Київський «стіл» Рюриковичі розглядали його як спільну, загальнодинастичну спадщину, відтак він став об'єктом зазіхань багатьох давньоруських князів. Це мало й позитивні наслідки: його територія не дробилася між спадкоємцями, як це було в інших князівствах.

Певними особливостями політичного устрою відзначалося також сусіднє з Київським **Чернігово-Сіверське князівство**. На відміну від Київської землі, воно постійно дробилося. Кожний виходець із князівської династії (Ольговичі, нащадки князя Олега Святославовича, внука Ярослава Мудрого) мав право на власний уділ. Влада та управління в князівстві *зазнали найменше змін* порівняно з періодом розквіту Київської держави. Тобто, вони спиралися на принцип сюзеренітету-васалітету. Князівство-земля поділялося на менші князівства або волості, в яких «сиділи» менші князі – васали Старшого князя Чернігівського. Головні міста – Чернігів та Новгород-Сіверський – переходили від одного князя до іншого лише в тому випадку, коли Старший князь Чернігівський здобував Київ. Тоді княжити до Чернігова переходив новгород-сіверський князь. Така ротація відбувалася по лінії братів: спершу – старшого покоління, потім – молодшого. Серед інших особливостей політичного устрою Чернігово-Сіверщини, на відміну від Київської землі, був більший занепад віча у головних містах землі.

Відмінною за формою була **новгородська модель** державного управління: тут склався державно-політичний *устрій* аристократичної *боярської республіки*. У державно-політичній структурі Північно-Східної Русі (Владими́ро-Суздальське кня́зівство) сильними виявилися позиції князівської авторитарної влади.

На XII–XIII ст. прийшлося швидке піднесення Галицького і Волинського князівств.

Формування окремого Галицького князівства почалося з другої половини XI ст. Після з'їзду князів у Любечі (1097) Галицька земля стала незалежною від Києва. Династія Ростиславичів, яка утвердилася на галицькому «столі» від кінця XI ст. зусиллями князів Володимирка (1124–1152) - об'єднала розрізнені уділи (1141 р. Галич став столицею князівства) та Ярослава Осьмомисла (1152–1187) – значно розширила територіальні межі своєї держави. Князівська династія Ростиславичів припинила своє існування зі смертю Володимира, сина Ярослава Осьмомисла (1199). Скориставшись з цього, волинський князь Роман Мстиславович (1170–1205) оволодів Галичем і приєднав Галицьку землю до Волинської (як окреме князівство сформувалося в середині XII ст.), чим започаткував утворення єдиного Галицько-Волинського князівства.

Короткий період перебування на престолі об'єднаного князівства князя Романа позначився консолідацією держави. Спираючись на дрібних і середніх служилих галицьких бояр і городян, князь Роман Мстиславович приборкав верхівку галицьких бояр, перемога над якою сприяла зміцненню князівської влади в державі та зумовила активну й цілеспрямовану зовнішню політику першого галицько-волинського князя. Роман Мстиславович успішно воював із половцями на сході та Литвою на заході. Долучив до сфери впливу Галицько-Волинського князівства Київ (1202). Після смерті князя Романа західноукраїнські землі вступили у більш як 40-річну смугу князівсько-боярських міжусобиць, які нерідко зумовлювали й іноземну окупацію краю.

Розквіту Галицько-Волинська держава досягла за правління князя Данила Галицького (1238–1264). З його іменем пов'язується нове об'єднання Галичини та Волині (1238), відновлення влади над Києвом (1239), вигнанням із краю іноземних загарбників (битва під Ярославом - 1245 р.). Щоправда, князь змушений був визнати залежність від Золотої Орди (1245).

Зазначимо, що державність Русі у період монголо-татарського панування зазнала певного удару. Головним для ханів були щорічна сплата данини і «послушенство». Передовсім було *обмежено суверенність князів*. Отриманням ярликів – грамот на князювання, що їх необхідно було викупити або вислужити, було

змінено порядок приходу князів до влади. Усе населення обкладалося даниною – «татарщиною». Проте галицько-волинські князі у цій ситуації виявилися найбільш самостійними. Їх залежність первинно полягала у сплаті «татарщини» та в зобов'язанні надавати в розпорядження ханів своє військо під час воєнних походів Орди. По-суті, об'єднане Галицько-Волинське князівство було єдиним державним утворенням у межах території колишньої Київської Русі, що після монгольської навали залишилося достатньо сильним і проводило більш або менш незалежну політику.

Сподіваючись на допомогу католицького Заходу у звільненні всієї Руської землі від монголо-татарських загарбників, Данило Галицький прийняв від Папи Римського королівський титул. Коронований в Дорогичині (1253), *Данило Галицький став першим українським королем*. Він розумів значення корони не просто як монаршого символу, а як символу належності до Європи. Під назвою «*Королівства Русі*» держава князя Данила була добре відомою в Європі.

Не одержавши обіцяної допомоги від Риму, Данило Галицький вирішив власними силами воювати проти монголо-татар. Передовсім він зайнявся зміцненням свого війська – князівської дружини та ополчення, будівництвом нових міст-фортець (саме тоді було засновано м. Львів). Неодноразово князь Данило перемагав – єдиний серед руських князів XIII ст. – монголо-татарські орди (хана Куремсу в 1254–1255 рр.). Однак сили були нерівними, Данило вимушений був скоритися переважаючим силам монгольського полководця Бурундая (1259).

3-поміж останніх князів Галицько-Волинської Русі найпомітнішою постаттю був онук Данила – Юрій (1301–1308). Він поновив свою владу над усіма галицько-волинськими землями, користувався титулом короля та утворив окрему Галицько-Волинську митрополію (1303). Династія Романовичів припинила існування зі смертю синів князя Юрія – Андрія та Лева II (1323).

Смерть останнього князя в державі Юрія-Болеслава (1325–1340) стала переломним моментом в історії Галицько-Волинської землі: вона відкрила шлях до прямих утручань у справи князівства з боку сусідніх держав. Від 1349 р., коли польський король Казимир Великий загарбав Галичину й частину Волині, Галицько-Волинська держава перестала існувати.

Суспільний лад

Суспільний лад Галицько-Волинської Русі у своїй основі залишався типовим для князівської доби в цілому. Населення

князівства поділялося на дві основні групи: феодальну верхівку становили князі, великі бояри, міська знать та вище духовенство. Вони були великими землевласниками і тримали в залежності від себе експлуатовану більшість населення. Останню утворювали майже всі селяни, трудящі низи міського населення, дрібне боярство, нижче духовенство. Існували також проміжні соціальні прошарки, що свідчить про ускладнення у XII-XIII ст. соціальної структури населення Галицько-Волинського князівства.

Класовий поділ, що поглиблювався, відображали вживані в літописах терміни: «бояри і проста чадь», «бояри і прості», «люди і бояри», «луччі бояри й слуги», «ліпші мужі володимирські», «простий чоловік» та ін.

Багатство й соціальне становище людини у суспільстві Галицько-Волинського князівства значною мірою визначала величина землеволодіння. Попри те, що номінально власником усієї галицько-волинської землі вважався Великий галицько-волинський князь, він фактично міг беззастережно розпоряджатися тільки «княжими» (князівський домен), а також власними (особистими) землями. Значна частина земель належала боярам, селянам, містам і духовенству.

Особливістю суспільного ладу Галицько-Волинської держави була та обставина, що переважна більшість земельних володінь тут перебувала у боярських руках. Насамперед це стосувалося Галичини. Бояри в Галицькій Русі були земельною аристократією, яка водночас становила верхівку князівської дружини, «княжих мужів». Могутність галицьких бояр ґрунтувалася не лише на значних земельних володіннях, а й на сотнях і тисячах васалів, що з ласки того чи іншого боярина сиділи на його землі і на заклик свого пана повинні були прийти йому на допомогу – навіть у виступі проти верховного сюзерена, тобто князя. Учені пояснюють це явище нерівномірністю й неоднаковістю процесу утворення великого землеволодіння на заході Русі. У Галичині раніше, ніж на Волині, визріли економічні та політичні передумови швидшого його зростання. Виникнення великого землеволодіння тут випереджало створення князівського домену. Останній почав складатися вже тоді, коли переважну частину общинних земель захопили бояри, а це обмежило кількість вільних земель для князівських володінь. До того ж протягом другої половини XII ст. боярське землеволодіння в Галичині зростало більшими темпами, ніж у будь-якій іншій давньоруській землі чи князівстві того часу. Причину того вбачають в особливостях розвитку виробничих відносин у Галицькій землі, де була відчутною економічна централізація навіть у часи існування відносно єдиної Києво-Руської держави, а князь традиційно вважався лише першим серед

рівних, тобто великих феодалів. Надалі це *стало однією з основних причин значного впливу галицького боярства на політичне та соціально-економічне життя держави.*

Боярство у Галицько-Волинській державі було неоднорідним. Воно поділялося на групи. У джерелах згадуються бояри «старі» й «молоді», а також «луччі», «великі», «нарочиті». Ці назви визначали заможну боярську верхівку, яка мала владу на місцях, і малоземельних, дрібних бояр. *У кожній землі були великі бояри, що очолювали все боярство:* на Волині – В'ячеслав Товстий, в Галичі – Володислав, Судислав, Доброслав. Галицькі великі бояри, що звалися «мужами галицькими», володіли значними успадкованими територіями і мали навіть власні дружини. Літописці неодноразово підкреслюють, що «мужі галицькі» (тобто бояри) «не були всі єдиної думки», виступали проти будь-яких спроб обмеження їхніх прав на користь князівської влади і зростаючих міст. А це згубно впливало на єдність і обороноздатність держави. До складу боярства входили заможні представники інших груп населення. Так, могутнього галицького боярина Доброслава названо «поповим унуком». А протегованим бояри, яким він надав Коломию, походили «от племені смердьа».

Великі бояри мали привілейоване становище при великих князях: вони служили у княжій «старшій» дружині, здійснювали управління, а їхні сини обіймали посади «двірних» слуг на княжому дворі. *Свої землеволодіння бояри успадковували* (принцип батьківщини) або ж *одержували від князів.* Останні складали групу служилого боярства (феодалів). Вони одержували від князя землю за їхню військову службу – «до волі господарської» (до волі великого князя), «до живота» (до смерті феодала), в «отчину», тобто з правом передання землі у спадщину. Утім, *переважно це було умовне землеволодіння*, тобто володілець розпоряджався землею за умови служби і за службу. В обов'язок служилого боярства входило також поставляння князеві війська, що складалося з їхніх феодално-залежних селян. Вони, зазвичай, були опорою князя у князівсько-боярських уособицях.

До складу соціальної верхівки поряд із боярами входили багаті міщани – «ліпші мужі». Вони перебували під особливою опікою князя. До таких городян, або «містичів», також належали іноземці, яких запрошували князі та жалували їм величезні багатства. Наприклад, Іван Крип'якевич згадав якогось Бертольда, німецького війта у Львові, якому Лев Данилович надав млин і підльвівські села – Малі Винники та Підберізіці.

Провідну роль у суспільстві відігравало також вище духовенство: архієпископи, єпископи, ігумени. Окремі єпископи

користувалися значним впливом серед верхівки суспільства і вдавалися до незалежних політичних заходів. Таким був галицький єпископ Артемій, який підтримував угорців і виступав проти князя Данила. Перемишльський владика разом із своїми «гордими» слугами і «співцем» Митусою також не визнавали влади князя Данила Романовича. Єпископії, а надто монастирі володіли великими землями і численним феодално-залежним селянством.

Основну масу експлуатованої більшості Галицько-Волинської держави становило селянство, яке поділялося на вільних і залежних, хоча незалежно від того однаково іменувалися «смердами». Переважною формою селянського землеволодіння було *общинне*. Згодом воно дістало назву «дворище» та об'єднувало декількох селян-общинників. По мірі розкладу общини дворище поступово розпадалося на індивідуальні господарства (двори).

Спираючись на великокнязівську владу, місцеві феодали посилювали своє панування над залежним селянством, яке сплачувало на користь великого князя данину (татарщину, серебщину), і відбувало різні повинності (праця на будові укріплень). А на користь місцевих феодалів платило *оброк* (дякло) натурою: хутром, воском, медом. До експлуатованих мас населення належали також міські низи – «прості люди», які зазнавали гніту з боку міського патриціату.

Державно-політичний устрій

Державно-політичний устрій Галицько-Волинської Русі мав низку своєрідних рис, що пояснювалися особливостями соціально-економічного й політичного розвитку князівства, однак у головному був подібним до державно-політичного устрою інших князівств і земель Південно-Західної Русі (України).

Органи державної влади. У Галицько-Волинському князівстві державна влада належала *князеві* (великому князеві), який спирався на бояр-землевласників і міський патриціат. І князь, і феодална верхівка були пов'язані спільними, як прийнято було донедавна говорити, класовими інтересами. Останні згуртовували їх проти селян, дрібних бояр і нижчих верств міського населення.

Галицько-волинські володарі розглядали князівство як свою «отчину», а себе як «уроджених князів». Нерідко вони титулювалися «великими князями». Після коронування Данила (1253) літописець постійно й послідовно називав його королем. Титулом «короля Русі» користувався Юрій Львович. Дослідники (І. Крип'якевич, М. Котляр) наголошують, що для сусідніх монархів

назва «королівство Русі» щодо Галицько-Волинського князівства була загальноприйнятою.

Князь здійснював усі функції державної влади – законодавчу, виконавчу, судову, тому літописець називав його «самодержцем». Князь також очолював військо, володів значним державним апаратом. Йому належало право збирання податків, карбування монет і розпорядження скарбницею. Князь визначав розмір і порядок стягування митних зборів, керував зовнішньополітичними відносинами з іншими державами. Галицько-волинські князі мали вплив і на церковну організацію: за згодою великого князя призначали єпископів, а вже потім вони висвячувалися київським митрополитом. Остання обставина особливо підносила владу князя.

Однак, зосередити всю державну владу у своїх руках галицько-волинські князі так і не спромоглися. Перешкоджало цьому боярство. Між князем і боярами точилась постійна боротьба за владу. Князь намагався зосередити у своїх руках усі державні функції й стати «самодержцем», боярство в особі *боярської ради* – обмежити його владу та використати як знаряддя для охорони своїх інтересів. В окремі періоди історії Галицько-Волинського князівства значення князівської влади знижувалося настільки, що князь без відома боярської ради не міг удатися до будь-якої політичної акції.

Значний вплив бояр на державно-політичне життя князівства зумовив певні особливості функціонування *боярської ради*. До її складу входили не лише великі бояри, а й галицький єпископ, воєводи, деякі посадники. Серед особливостей функціонування цього інституту влади у Галицько-Волинській державі було, зокрема, те, що боярська рада тут скликала з ініціативи самого боярства, іноді – за бажанням князя.

Як орган державної влади у князівстві існували також князівські з'їзди – *снеми* (укладалися міжкнязівські угоди, зокрема договори-ряди про мир), та народні збори – *віча*. Щоправда, віче у Галицько-Волинській землі впродовж XII–XIII ст. утратило колишнє значення, однак князь за традицією скликав народні збори для вирішення найважливіших питань.

Отже, у Галицько-Волинській державі склалася доволі рідкісна для Русі та Східної Європи загалом система правління, коли основна влада перебувала в руках бояр, а князь переважно мав репрезентативні функції. За формою правління Галицько-Волинське князівство можна назвати *феодальною монархією із сильними олігархічними тенденціями місцевого боярства*.

Органи державного управління у Галицько-Волинському князівстві мали чіткі ознаки поділу на центральне та місцеве

(внутрішнє) управління.

Центральне управління ґрунтувалося на *двірцево-вотчинній системі*, яка поширилась на Галицько-Волинській Русі з XII ст., а надто XIII ст. Особливістю функціонування дворцево-вотчинної системи управління в Галицько-Волинському князівстві був прискорений процес перетворення дворцево-вотчинних посад у дворцеві чини. Особи, що обіймали посади дворцево-вотчинних слуг у князівському домені (маєтку), водночас здійснювали різні функції управління в межах усього князівства-держави.

Центральною фігурою в державній структурі князівства за дворцево-вотчинної системи управління був *двірський* або *дворецький*, майже невідомий в інших князівствах. І. Крип'якевич зазначав, що цей чин міг виникнути під впливом державного устрою сусідніх країн, зокрема Угорщини. Двірський відав князівським двором, насамперед господарством князівського домену, очолював апарат управління, здійснював судові функції від імені князя та охороняв його під час бойових дій. Високий суспільний статус мав *печатник* – хоронитель державної печатки. Ймовірно він складав тексти грамот і прикладав до них печатки. (Грамоти ж писав *писець*). Печатник нерідко виконував важливі князівські доручення (наприклад, печатник Кирило очолював князівське військо під час походу на бояр Пониззя та Перемишльської землі 1241 р.). Управлінням князівськими маєтками (доменом) здійснював *стольник*. Князь призначав з-поміж бояр *сідельничого* – управителя княжим двором й довірену особу володаря. Уся князівська адміністрація утримувалась за рахунок княжих земельних пожалувань.

Отже, центральна адміністрація Галицько-Волинського князівства була досить диференційованою. Вона мала низку спеціальних посад (двірський, печатник, писець та ін.), але особи, що їх обіймали, не завжди виконували обов'язки згідно з посадою: князі доручали їм й інші адміністративні доручення. Отож, можемо стверджувати, що в Галицько-Волинському князівстві ще *не було послідовно проведено спеціалізації в системі центрального управління*.

Місцеве управління в Галицько-Волинській державі будувалося за системою «кормління». Для здійснення місцевого (внутрішнього) управління князівством існувала розгалужена система княжих управителів, які зосереджували у своїх руках значні владні повноваження.

Важливою функцією місцевого управління в Галицько-Волинській Русі була військово-оборонна. Структурним елементом військово-адміністративної організації Галицько-Волинської держави була, передовсім, адміністрація *тисяцького*.

Він призначався князем з-поміж вірних бояр і відповідав за організацію оборони окремої землі. Тисяцькі (XI-XII ст.) були передовсім керівниками війська волості (землі), а також, на думку окремих вчених (*С.Юшков*), зосереджували у своїх руках адміністративну владу – фінансову, судову, поліційну. До того ж вони нерідко брали участь у дипломатичних перемовинах (у XIV ст. тисяцькі не згадуються: їх остаточно заступили *воеводи*).

До складу військово-адміністративної організації Галицько-Волинського князівства входили також *соцькі* та *десятники*. Соцькі спочатку були командирами сотень, які потім перетворювалися в окремі військові округи. Соцькі також керували фінансовими, адміністративними та судовими органами. Сотня складалася з десятків. Десятники як рудимент галицької княжої адміністрації існували в містах і селах Прикарпаття майже до XVIII ст.

Адміністративно Галицько-Волинська Русь поділялася на територіальні одиниці – *князівства* або *землі*, ті на – *волості*. Центрами останніх були міста-городи. На Прикарпатті, зокрема, існували Перемиська, Підгірська, Галицька та Львівська землі (у літописі волость часто замінювалася терміном «земля»). Управителів волостей – *волостелів* – призначав князь із кола великих бояр. Волостелі здійснювали адміністративні, військові та судові функції. Воеводи, – лише військові та військово-адміністративні. Перші особи місцевого управління мали у своєму розпорядженні нижчий адміністративний персонал.

Міста в період Галицької Русі були одночасно й адміністративними центрами. Територіальна округа, що прилягала до міста, була тісно пов'язана з ним. Коли йшлося про передання міста, то це йшлося про передання всього міського округу. Містами князівства управляли *посадники*, яких призначав князь. Вони поєднували адміністративну, військову та судову владу. Мали право збирання данини з населення і різних податків – важливої частини князівських доходів. Міста поділялися на *сотні* й *вулиці*. Від першої половини XIV ст. у краї поширювалося магдебурзьке (німецьке) право, яке забезпечувало містам самоуправління. Проте самоврядування міст Русі, засноване за нормами магдебурзького права, було переважно обмеженим, і не застосовувалося у повному обсязі.

Сільську общину очолювали виборні «старці» (старости), які вели судові (незначні) справи та виконували поліційні функції.

Загалом, систему центрального й місцевого управління було побудовано в такий спосіб, аби служити інтересам привілейованого прошарку населення – феодалній верхівці.

Судова влада в Галицько-Волинському князівстві не була

окремою, а, подібно до попереднього державного періоду, поєднувалася з адміністративною. Судівництво в особливо важливих справах проводив сам князь. Зокрема, судові князя підлягали великі бояри (Роман Мстиславович засудив на вигнання боярина Кормильчича за «невірність»). Від XIV ст. князя у судових функціях заступав двірський, а нижче судівництво виконували тіуни. У судівництві застосовувалася «Руська правда». Міста на німецькому праві мали свій окремий суд. Своїм правом і судом користувалася також Церква.

Фінанси. Основою фінансів князівства була феодална експлуатація населення, яке платило данину натурою або грошми. Найбільші надходження до державної скарбниці йшли за рахунок данини жителів міст і волостей. Серед податків збиралися: побір, татарщина, ловче. На торговельних шляхах існували митниці, де з купців збирали мито. Великі прибутки мали князі від коломийської солі. У грошовому обігу, як і скрізь на Русі, перебували «гривні кун» – зливки срібла певної ваги й форми. Свою монету галицько-волинські князі не карбували, а на внутрішньому ринку оберталися монети сусідніх держав.

Військо галицько-волинських князів складало вої та дружина. *Вої* – загальне народне ополчення – «городяни і смерди піші» (В.Пашуто). Князь використовував його у воєнних діях за особливої потреби. Основною силою князя була *дружина*. До складу дружини також входили боярські загони (оружники і стрільці). Великі бояри мали на утриманні цілі полки. Щоби зменшити свою залежність від бояр, князі вдавалися до організації найманого війська (переважно з угрів і половців). Чисельність княжої дружини становила кілька тисяч воїнів. Наприклад, дружина Данила Романовича становила понад 3 тис. воїнів. А усе військо разом з ополченням доходило до 30 тисяч чоловік. Більше воїнів не могли виставити ні угорці, ні поляки. Лише монголи мали змогу в одному місці сконцентрувати від 60 до 120 тис. (Л.Войтович).

До війська набирали з дитячих років. Служба була важкою, доводилось постійно тренуватися. Воїни отримували земельні наділи і могли зробити блискучу адміністративну кар'єру. Деякі навіть ставали боярами. Озброєння дружинника коштувало добре стадо корів.

За Данила Романовича військо зазнало реформування. Він переділив його на важкоозброєних оружників і легкоозброєних стрільців й робив ставку на індивідуальну підготовку воїнів. Поліпшили якість кольчуг. Вони стали майже удвічі – важчими до 10 кілограмів, але надійніше захищали воїнів від мечів та стріл. Данило Романович у своїй дружині першим запровадив спеціальні

«личини» та «кояри» для захисту коней. На озброєнні піхотинців з'явилися стріли-арбалети, які були досить ефективними при обороні галицьких фортець. Реформа торкнулася і технічного забезпечення війська. Данило Романович вперше застосував металеві машини. Так, з'явилися станкові каменомети-самостріли. Вони могли метати камінь вагою до 50 кг. Він на рівні з монголами уміло застосовував швидкий маневр військами. За один день його військо з обозом навантаженим металевими гарматами в 1244 р. здолало 60 км від Холму до Любліна.

Нове (оновлене) військо цілком підлягало великому князеві. Воно складалося переважно з дрібних бояр і селян. Існували навіть окремі села, в яких головним обов'язком мешканців була військова служба. Наприклад, на Самбірщині до таких належали села Корчин, Урож, Лопушанка, Білина, на Гуцульщині – Делятин, Березів тощо (Ю.Гошко). На утримання княжого війська («на роздавання оружникам») скеровувалися, зокрема, прибутки з прикарпатських солеварень.

Особливості правової системи

Як і в усіх інших князівствах і землях Русі, в Галицько-Волинському князівстві продовжували діяти норми «Руської правди», які регулювали питання права власності на майно та земельні володіння, укладення договорів. Діяли також норми церковних уставів князів Володимира та Ярослава.

Разом з тим, *правотворення в Галицько-Волинській Русі мало особливості*. Вони виявляли себе у двох основних напрямках: **а)** внесенні змін до чинних руських джерел (збірників) права; **б)** створенні нових законодавчих актів. Зміни в праві були зумовлені еволюцією соціально-економічних відносин та особливостями суспільно-політичного розвитку Галицько-Волинського князівства. Вони розвивались у напрямі посилення регулятивної ролі юридичних актів. Це здійснювалося загалом за рахунок збільшення кола об'єктів феодального господарства, які захищалися законом та посиленням санкцій (у Церковних уставах). Останні були встановлені на основі принципів феодального права – привілею.

Збереглося лише кілька пам'яток правотворчості князів Галицько-Волинської держави, які дають уявлення про особливості її правової системи. Найдавніша – 1134 р. – *Грамота князя Івана Берладника*. Як пам'ятка права, вона регламентувала правове становище окремих іноземних купців на землях князівства. Наприклад, установлювалися пільги для болгарських купців (звільнялися від сплати мита, коли привозили до Малого

Галича товари «на іzkлад»). «*Рукописання*» (заповіт) князя Володимира Васильовича (близько 1287 р.) свідчить про існування в період роздробленості права спадщини феодального володіння у Володимир-Волинському князівстві, а також про порядок передання князями права експлуатації феодально-залежного населення своїм спадкоємцям. Одночасно «*Рукописання*» дає матеріал для вивчення організації управління селами і містами князівства, вказує на *купівлю землі* як один із способів набуття феодальних землеволодінь. *Грамота володимир-волинського князя Мстислава Даниловича* (1289) дає уявлення про розміри й форми феодальних повинностей міського населення на користь державної влади.

В останній період існування Галицько-Волинської держави тут з'явилися початки організації міського самоуправління (*магдебурзьке право*). Попервах воно стосувалося тільки німецького населення, а згодом поширювалося на всіх міщан. Магдебурзьке право прийшло на західноукраїнські землі разом із німецькими колоністами: князі забезпечили їм привілей користуватися власним правом і мати власні судово-адміністративні інституції. Одним із перших міст, в якому німецьку людність було виведено з-під юрисдикції місцевої адміністрації, був Володимир-Волинський (бл. 1324 р.), а першим містом, що *отримало повне магдебурзьке право*, був *Сянок* (1339). Грамота останнього галицько-волинського князя Юрія II Болеслава наділяла міщан цього міста привілеями, зокрема звільняла їх від податків на 15 років.

Серед відомих документів юридичного характеру, складених у XIV ст. були грамоти, договори (зокрема міжнародні), доручення тощо. У переважній більшості ці документи містили відомості про деякі інститути права власності й права зобов'язань. Окремі відомості про правові норми цього періоду збереглись у літописах. У них можна знайти ті чи інші згадки про міжнародні договори, законодавчу діяльність князів та деякі нові моменти в галузі кримінального права. Зокрема, йшлося про самостійність такого виду злочину, як змова проти князівської влади; застосування таких суворих покарань, як смертна кара, тюремне ув'язнення, вигнання, конфіскація майна. У спеціальній літературі є припущення про існування збірника постанов галицько-волинських князів, а також збірника церковних «*навчань*» про правосуддя.

Литовсько-Руська держава і право

Удільна роздробленість і монголо-татарська навала призвели до політичного занепаду земель Південно-Західної Русі (України).

Вони стали об'єктом зазіхань з боку кількох сусідніх держав із різним рівнем розвитку і типом державного ладу. Українське Закарпаття ще впродовж XI-XIII ст. увійшло до складу Угорського королівства. Північна Буковина і Дністровське Пониззя стали частиною Молдавського господарства (князівства), а від початку оформлення його протекторатних відносин із Туреччиною (1514) – підпадали під владу Османської імперії. Основна ж частина політично роз'єднаних українських земель на середину XIV ст. опинилися під владою Польського королівства (Галичина, частина Західної Волині, Західне Поділля (від 1430 р.) та, особливо, Великого князівства Литовського (Середнє Подніпров'я, Поділля, Волинь).

Наслідки підпадання переважної більшості українських земель під владу Польщі та Литви в історії українського державотворення виявляли себе неоднозначно. Короткий період окремішнього правового статусу Галичини у складі Польщі («доба руського права») завершився урівненням прав місцевих бояр із польською шляхтою (1434), запровадженням польського права та адміністративно-політичного устрою. Цей процес супроводжувався витрученням українців з урядових установ і масовою колонізацією населення, що засвідчило остаточну втрату українськими землями автономії та перетворення їх у звичайні провінції Польщі. Натомість визнання влади великого князя литовського не призвело до погіршення становища українського населення. Мало того, таке об'єднання земель стало чи не винятковим прикладом, коли українці (за тодішньою термінологією – «руські») упродовж тривалого часу мали вільні умови для розвитку в державі, яка, власне, характером стала Литовсько-Руською.

Становлення та особливості розвитку

Державно-правовий розвиток українських земель від середини XIV і до середини XVI ст. у складі Великого князівства Литовського (далі – ВКЛ) характеризувався двома визначальними особливостями.

Перша зумовлювалася характером входження земель Центральної та Північної України до складу ВКЛ. В історичній науці щодо цієї проблеми позначилися два основні підходи. Представники державницької школи (Д. Дорошенко, Н. Полонська-Василенко та ін.) всіляко акцентували на автономності українських та білоруських земель у складі ВКЛ, інші (переважно історики радянської доби) широко вживали терміни «загарбання»,

«поневолення» або, слідом за М. Грушевським, «окупація»), відсуваючи на другий план численні зразки збереження місцевих державотворчих традицій. Останні дослідження (Ф. Шабульдо, О.Русина) доводять, що входження українських земель до складу Литовської держави у своїй основі мало визвольну мотивацію. Синьоводська битва (1362) та інші дії Ольгердовичів були системою заздалегідь спланованого великомасштабного наступу Литви на підвладні Золотій Орді землі Русі з метою їх політичного об'єднання.

Литовську експансію в Україну під кутом зору способів реалізації історики та юристи однозначно не трактують. Ситуація, коли у відносинах сторін майже не було ознак протистояння, відобразилася на механізмі утворення держави. Він відзначався поєднанням елементів завоювання руських територій з подальшим юридичним закріпленням відносин.

Фактично від часу входження українських земель до складу ВКЛ останнє тривалий час розвивалося на основі традицій руської державності. Це відобразилося в офіційній назві держави (ВКЛ з 1398 р. офіційно називалась *Велике князівство Литовське, Руське і Жемайтійське*), і простежувалось насамперед у самій державній організації, суспільному ладі та, особливо, в законодавстві.

По-перше, литовці фактично зберігали стару систему управління – удільні князівства, в яких, однак, руська князівська династія змінилася на литовську. На зламі XIV–XV ст. знову піднісся Київ як адміністративний, культурний та релігійний центр у Середній Наддніпрянщині. Він відігравав помітну роль у розкладі політичних сил на теренах усієї Східної Європи. Відомо, що в Києві почали карбувати власну монету. Історик М.Брайчевський навіть уважав за можливе називати час правління в Києві Володимира Ольгердовича, його сина Олелька та онука Симеона другим українським королівством (1362–1471).

По-друге, структура адміністрації литовського князя розбудовувалась за руським зразком.

По-третьє, руське боярство переходило на службу до Литви. Наукові дослідження (Н. Яковенко) показують, що українська еліта аж до початку XVII ст. ще діяла як «живий соціальний організм», виразник інтересів Русі-України, «стабільний консервант звичаїв і традицій».

По-четверте, литовці запозичили руський досвід військової організації, спорудження фортець.

По-п'яте, литовці налагодили руську систему оподаткування. Нарешті, розширилася сфера впливу руського православ'я на терени Литовської держави. «Руська правда» утвердилася державною

правовою основою, а руська (староукраїнська чи старобілоруська) мова визнавалась офіційною державною мовою.

Етнічні литовці, які становили лише десяту частину населення новоствореної держави, намагаючись утримати під своїм контролем інкорпоровані українські землі, послідовно дотримувалися правила: *«старого не ламати, а нового не вводити»*.

Однак процес асиміляції литовців не завершився. Йому перешкодила друга визначальна особливість державно-правового розвитку українських земель у складі ВКЛ, що зумовлювалася взаємовідносинами між Литвою та Польщею. Спільна для обох держав воєнна загроза з боку сусідніх – Тевтонського ордену й Московського князівства – привели спершу (кінець XIV ст.) до політичного зближення, згодом (перша половина XV ст.) – до перетворення Литви у васально-залежну від Польщі державу, а від середини XVI ст. – до політичного об'єднання і створення конфедеративної польсько-литовської держави – Речі Посполитої. Цей тривалий у часі процес отримував юридичне оформлення через укладення між двома державами політичних угод (уній) – Кревської (1385), Городельської (1413) і Люблінської (1569).

Відповідно до *першої унії*, великий князь литовський Ягайло, одружившись із польською королевою Ядвігою, став королем Польщі. Він зобов'язався приєднати литовські, білоруські та українські землі до Польщі, сприяти поширенню католицизму й перетворенню його на державну релігію на новоприєднаних «польських» територіях. Кревська унія відкривала шлях до розширення польської експансії на етнічні українські землі. *Друга унія* урівняла в правах польську та литовську шляхту і започаткувала широкий наступ на автономні права українських земель. У найбільших удільних князівствах – Волинському, Київському, Подільському і Новгород-Сіверському – замість князів почали правити великокнязівські намісники, а впродовж другої половини XV ст. в Україні взагалі було скасовано поділ на князівства й запозичено польський адміністративно-територіальний поділ на воєводства-повіти. *Люблінська унія*, що завершила політичне об'єднання Польщі та Литви, мала для України сумнозвісні наслідки. Українські землі, що увійшли до складу польської частини держави, стали об'єктом інтенсивних інтеграційних процесів у соціально-економічній (поширення та утвердження кріпацтва) і культурній (експансія католицизму) сферах. Це викликало посилення соціального й національного гноблення в Україні та піднесення національно-визвольної боротьби українського народу.

Суспільний лад

Суспільні відносини у Литовсько-руській державі розвивались у напрямі творення *станів*, які виникали на підставі визначених законом прав, привілеїв та обов'язків. В системі станової організації суспільства існувало кілька великих соціально-правових груп людей, які між собою різнилися спадковим юридичним становищем, певними правами та обов'язками. Перехід від однієї такої групи до іншої було утруднено наданням привілеїв чи виданням спеціальних законів. Процес правового оформлення суспільних станів остаточно завершився після укладення Люблінської унії. Відтоді до повноправних станів належали: *шляхта* (так у Польському королівстві, а згодом і у ВКЛ називали феодалів), *духовенство* і *міщанство*. Що стосується *селянства*, то впродовж XIV–XV ст., на відміну від згаданих станів, воно свої права поступово втрачало і потрапляло у приватноправовій площині в залежність від власників землі – шляхти чи духовества. Належність людини до певного стану в XV–XVI ст. була такою ж важливою категорією самовизначення, як віросповідання чи територіально-етнічне походження.

Панівне становище в економічному та політичному житті суспільства посідала *шляхта* (феодалі). Назагал, шляхта становила незначну частку населення. (Д. Дорошенко вважає, що туди увійшло близько 20 князівських і 50 боярських родів). Шляхетське панування ґрунтувалося на значних земельних володіннях і політичному статусі. Шляхта обіймала усі найважливіші посади державного апарату як у центрі, так і на місцях, визначала напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави. Однак з огляду на економічне і правове становище стан шляхти не був одним цілим, а поділявся на низку груп. Неоднорідність шляхетського стану уперше було зафіксовано в Литовському статуті 1529 р.

Найбільш привілейованими з феодалів були *магнати* – князі та «пани», які володіли маєтностями за вотчинним правом, підлягали безпосередньо великому Князю та входили до складу ради при князеві («пани радні»). Під час зборів ополчення виїжджали зі своїми загонами і під своїми прапорами (хоругвами), звідси – «пани хоругові». Проте найчастіше панами радними і панами хоругвовими були представники тих самих найбагатших родин. До менш знатних феодалів належали власники невеликих і середніх маєтків, які володіли «доброю осілістю», мали власні землеволодіння та залежних від себе селян.

Особливим правовим статусом серед шляхти користувалися військово-служиві люди – шляхтичі, які тримали землі «за службу»

(переважно це т. зв. «зем'яни»). Була також безземельна або служива шляхта, яка жила за рахунок служби у великих феодалів або оренди в них невеликих ділянок землі, які обробляла власною працею.

Процес становлення та юридичного оформлення феодалів і військово-служивих людей у привілейований стан шляхти як рицарства європейського типу – тривав упродовж декількох століть.

Вважаємо, що початок станової трансформації литовсько-руського служилого боярства припадає на початок XV століття, коли спочатку за Віленською угодою (1401) князь Вітовт визнав себе васалом польської корони (тим самим створив умови для поширення станового укладу з Польщі на ВКЛ), а згодом за Городельським привілеєм (1413), коли кілька литовських вельмож отримали рицарське звання, герби і право спадкового землевладіння, що впливали з їхнього нового статусу. Передовсім Городельський привілей потягнув за собою кілька інших привілеїв, котрі у першій половині XV століття видавали польські королі і великі литовські князі. А завершив цей процес привілей короля польського і великого князя литовського Казимира Ягеллончика (1447), котрий значно полегшив набуття шляхетства насамперед руському служилому боярству, навіть незалежно від віросповідання. Саме з цього часу починається масове формування шляхетського стану, котре не лише вводило Литву-Русь в рицарське коло народів Європи, але й заклало станову базу для майбутньої української еліти. Причому не лише військової, але й інтелектуальної – священнослужителів високого рангу, правників, канцеляристів, урядників, письменників тощо.

Для визнання особи шляхтичем (за термінологією XIV – початку XVI ст. «боярином») спершу не було потрібно яких-небудь формальних умов: для цього досить було відбувати військову повинність в ополченні великого князя або іншого великого феодала. Перехід простої вільної людини або навіть залежного селянина у стан бояр-шляхти міг здійснюватися різними способами. Найчастіше великий князь чи інший феодал переводив залежну від себе людину із селянської повинності на військово-служиву.

Важливим юридичним етапом у формуванні стану шляхти у ВКЛ став перепис шляхти – т. зв. «*попис земський*» (1528). Посилання на цей документ стало від цього часу доказом шляхетства. Вважають, що саме відтоді було започатковано процес заміни термінів «зем'янин», «боярин» тощо на єдиний – «шляхтич». Ті, за ким шляхетство не було визнано утратили права на привілеї і мали злитися з селянством.

Звання шляхтича могло бути пожалувано за заслуги перед державою чи великим князем незалежно від наявності маєтку або виконання військової служби. Належність до стану шляхти заінтересована особа могла довести в судовому порядку. Основними доказами при цьому могли служити покази родичів-шляхтичів або сусідів-шляхтичів, а також грамоти й рішення суддів. Утратити шляхетську гідність можна було за рішенням суду за вчинений кримінальний злочин, у разі вигнання з держави («баніція» або «виволання»), а також у випадку професійного заняття ремеслом чи торгівлею. В останньому випадку шляхетська гідність відновлювалася автоматично після залишення цих занять.

Правове становище всього стану шляхти різко відрізнялося від правового становища простих людей. Усі шляхтичі могли володіти землею в необмежених розмірах на праві власності; були звільнені від податків і повинностей. Окрім обов'язку виконання військової служби під час війни і сплати грошей за рішенням сейму на військові потреби, шляхтичі мали право безперешкодно виїжджати, безмитно вивозити за кордон продукти своїх господарств. У законодавчих актах проголошувалася недоторканність особи і майна шляхтичів. Тільки шляхтичі мали право обіймати посади в державному апараті, брати участь у засіданнях сейму.

Великі феодали (магнати) вирізнялись із загальної маси шляхти тим, що вони не тільки мали права, а й фактично ними користувалися. Крім того, їхні юридичні права були значно ширші, ніж права рядової, особливо малоземельної та безземельної шляхти. Магнати обіймали всі найважливіші посади в державі, керували зовнішньою та внутрішньою політикою, здійснювали правосуддя. Їхні маєтки – вотчини були своєрідними «державами в державі», де повноправним господарем уважався магнат. Магнати здійснювали владні повноваження над усім населенням, що проживало в межах їхніх володінь, незалежно від його станової належності. Вони мали власні війська, що комплектувались із залежних від них шляхтичів, бояр і частково простих селян. У загонах магнатів іноді налічувалося по декілька тисяч душ.

Значно обмеженішим було фактичне і правове становище дрібної шляхти, а надто безземельної. Вона не могла обіймати виборних посад, на неї не поширювалося правило про неприпустимість тюремного ув'язнення без суду тощо. Суд над дрібними шляхтичами могли здійснювати не виборні суди, а їхні пани. Дрібний шляхтич не мав права без згоди свого пана залишити в нього службу. У випадку самовільного відходу він карався згідно із законом арештом на три доби, а фактично пан міг із ним розправитися на свій розсуд. Майнове становище

малоземельної та безземельної шляхти було гіршим за становище окремих категорій селян, а своїми правовими привілеями така шляхта фактично не могла користуватися. Деякі безземельні й малоземельні шляхтичі-однодворці зобов'язані були виконувати навіть такі селянські повинності, як несення сторожової служби в замках, косіння сіна для великокнязівських дворів і т. ін. Усе це значною мірою зближало дрібну шляхту з простими селянами.

Духовенство (католицьке і православне) становило привілейований стан, права і пільги якого багато в чому збігалися з правами шляхти. Станові права духовенства, на відміну від інших станів, не могли передаватись у спадщину. Представників духовенства не могли судити нижчі державні суди, а для католицьких ксьондзів і єпископів вищою судовою інстанцією була римська курія.

Від XV ст. мешканці міст виокремлювалися в особливий стан, за яким закріпився термін **«міщани»**. Найбільш привілейованими з-поміж міст були ті, що користувалися магдебурзьким правом, отримавши відповідну грамоту від литовських князів. Магдебурзьким правом надавало міщанам можливість здійснювати міське самоврядування, мати власний суд, самостійно регулювати діяльність цехів, купецьких корпорацій, розв'язувати питання опіки й успадкування майна незалежно від держави та місцевих можновладців. А це означало, що вони звільнялися: від влади і суду воєвод, старостів та інших посадових осіб державного управління, від обов'язку нести військову повинність, з'являтися на посполите рушення тощо. Натомість зобов'язувалися хіба що постачати обоз для війська.

Міста на магдебурзькому праві мали два виборні органи самоврядування - раду і лаву, що носили спільну назву магістрат. Поліцейсько-адміністративні функції виконувала рада, яка складалась з райців на чолі з бурмистром, а лава була судовим органом для розгляду кримінальних справ. У ній в ролі присяжних виступали виборні городяни - лавники, очолювані війтом. У менших приватних містах війт був підзвітний власникові, а у великих - королю. Його пост давав значні прибутки та привілеї і міг бути спадковим. Зауважимо, що існує думка про те, що, отримавши грамоти на магдебурзьке право та виокремившись у відособлені міські корпорації, українські міщани у повсякденному житті продовжували керуватися місцевим звичаєвим правом (*Ю. Гошко*).

Майнове становище міщан було неоднаковим. Найбагатші міщани великих міст, що володіли маєтками, зобов'язані були нести військову службу нарівні зі шляхтою. Тому вони фактично користувалися тими ж майновими правами, що й феодали. Майнові

права основної маси населення міст – міських низів – були значно обмеженішими, і регулювалися загальними законами держави.

Особисті права міщан, їх обсяг і реальне здійснення багато в чому залежало від правового статусу міста (самоврядні, приватновласницькі, церковні), у якому проживав міщанин, від його майнового становища та особистих зв'язків. Міщани великих міст звільнялися від усіх панщинних робіт за винятком робіт із будівництва і ремонту замків, сплати податків, які стягувалися з міста у скарбницю або в приватновласницьких містах – на прибуток феодала. Правовий статус міщанина суттєво поступався шляхетському. Наприклад, за побої, завдані шляхтичеві, міщанин міг бути покараний відсіканням руки.

Політичними правами міщани українських міст не володіли. Основним способом їхнього впливу на законодавство були подання уряду чолобитних і повстання. Міщани мали право об'єднуватись у спілки за професійною ознакою – *цехи* і релігійно-просвітницькі та добродійні товариства – *братства*.

Селянство вело дрібне господарство, виконувало феодальні повинності, становило значну частину армії під час збору ополчення (посполитого рушення). Воно поділялося на *людей господарських*, залежних безпосередньо від великокнязівської адміністрації, *людей панських* (власницьких), залежних від окремих феодалів, і *людей церковних*, які залежали від церков, монастирів і вищого духовенства.

Найбільш заможні селяни, які виконували військову повинність або несли іншу службу (їзда гінцями, участь у полюванні і т. ін.), іменувалися *боярами*, *боярами путніми*, *панцирними*, *боярами-слугами*. Вони за свою службу могли користуватися двома волоками (бл. 42 гектарів) землі і не відпрацьовували панщину. Ці люди визнавалися вільними і за певних умов мали право переходу до іншого феодала. Основну масу залежних від феодалів селян становили люди *тяглі*, *оброкові* й *городники*. Вони різнилися між собою обсягом повинностей та кількістю землі, що перебувала в їхнім користуванні. Такі селяни зобов'язані були відбувати панщину, ремонтувати і будувати мости, дороги, замки, нести сторожову службу, виконувати возову повинність, сплачувати грошовий і деякі інші дрібні натуральні податки. Найбільш безправними залишалися холопи, але чисельність їх значно скоротилася. Феодалам стало вигідніше переводити їх на становище *городників*.

Залежно від того, чи мали селяни право переходу від одного феодала до іншого, вони поділялися на *похожих* і *непохожих*. Похожі селяни могли залишити одного феодала і перейти до іншого. Вони зобов'язані були віддавати панові четвертину

продуктів своєї праці або відбувати панщину не менше двох днів на тиждень. Перехід непохожих селян від одного феодала до іншого розглядався як протиправна дія. Однак, якщо пан знав про нове місце перебування свого селянина, який самовільно пішов, і впродовж визначеного терміну не зажадав його повернення, то втрачав на нього право.

Особисті права селян багато в чому залежали від волі пана. Залежні селяни не могли без його дозволу змінювати або вільно обирати собі місце проживання, рід занять. Вони зобов'язані були виконувати ті повинності, що накладалися на них феодалом і державою, підлягали суду феодала або його двірської адміністрації.

Правове становище всіх категорій селян характеризувалося політичним безправ'ям та неповною цивільною правоздатністю. Їхня участь у політичному житті локалізувалася лише сільською округою. Основне ж обмеження прав селян полягало у відмові їм у праві власності на землю й забороні купувати маєтки й землі. Так, згідно із затвердженням королем та великим князем Сигізмундом II Августом законом про волочну міру - «Уставою на волоки», що передбачав перемірювання й переділ землі, власником усіх селянських земель визнавався лише феодал. Селянам земля надавалися лише у користування. Відповідно до кількості землі, якою користувалася сім'я (не більше однієї волоки - до 21,8 га залежно від місцевості), визначався й розмір селянських повинностей (одна волока - п'ять днів панщини на тиждень).

Водночас звичаєве право, адміністративна й судова практика до певної міри визнавали права селян на землю, особливо в період XV – першої половини XVI ст. Права селян були також визначені й закріплені у законодавстві. Зокрема, навіть *Третій Литовський статут*, який нормою про понад 10-річне проживання селянина на землі феодала *юридично закріпачив селянство*, передбачав кримінальну відповідальність шляхтича за вбивство простої людини, встановлював розміри майнових стягнень у порядку компенсації шкоди за вбивства й поранення, заподіяні простим людям.

До XV-XVI ст. правове становище селян залежало також від права, на якому облаштувалося село. Сільські громади перебували на *руському* та *польському* (шляхетському) праві. А на західних етнічно українських землях у період інтенсивного заселення Прикарпаття й Карпат (XV–XVI ст.) села засновувалися ще й на *волоському* звичаєвому та *німецькому* праві.

Значну самоуправу мали селяни в селах на *руському праві*. Громада в такому селі сама на загальній сходці обирала собі свого представника (отамана або тіуна) та священика; судила взаємні

суперечки та виступала як відповідач у справах, що поставали між членами громади та особами, що до неї не належали; розподіляла між своїми членами громадські землі та повинності по селянських господарствах (димах). Декілька громад становили волость на чолі з отаманом. Повинності визначалися незалежно від розміру орних земель і накладалися на село або волость у цілому. Селяни із сіл на руському праві вносили данину натурою, були зобов'язані виконувати певні роботи з утримання та будівництва замків, брати участь у воєнних походах.

Характерною рисою *волоських сіл* вважають сплату повинностей худобою, продуктами тваринництва чи полювання (пастуше). Усі головні повинності сплачувалися баранами, сиром, дичиною. Компетенцію сільської громади на волоському праві складали розпорядження громадською землею й розподіл між селянами повинностей. На чолі поселення стояв представник місцевої знаті (сільський староста), якого називали – *кнез* (князь). Засновані на волоському праві села як у приватних, так і в королівських маєтках об'єднувалися у більші адміністративні одиниці – *країни* (крайни) на чолі з *крайником*. Усі села однієї крайни двічі на рік, передовсім із метою судочинства, збиралися на збори – *віча*. Крайники мали адміністративно-судові функції, часто виступали як судовиконавці, брали участь у визначенні меж між селами, що входили до їхньої крайни. Але крайник не міг вплинути на князя, бо своїми привілеями волоські князі були зобов'язані лише панові або старості.

На чолі села на *німецькому праві* також стояв осадник – *війт* (солтис), який підпорядковувався тільки своєму панові. Ця обставина свідчила про значно більшу владу солтиса в селі німецького права порівняно з *князем* у волоському селі.

Повинності селян на німецькому праві складалися з кількох частин: грошового чиншу на користь пана, церковної десятини, натуральних повинностей і панщини. Окрім повинностей на користь пана, на селянах також лежали державні й суспільні повинності (сплата подимщини, ремонт замків, доріг, мостів тощо).

Волоські князівства і німецькі солтиства або продавалися панамі князям (солтисам), або давалися їм безоплатно за різні послуги, зазвичай у спадкову власність. Від XVI ст. уряди князя й солтиса почали скуповуватися шляхтичами, які посилювали залежність селянина від себе через запровадження феодально-кріпосницьких відносин (*польське право*). Витручення селянського самоврядування (руського права) у XV – на початку XVI ст. сприяло також створенню фільварків і надання цілих сіл і волостей у володіння чи власність окремим феодалам.

Державний лад

За формою правління Литовсько-Руська держава попервах була ранньофеодальною, а з часом трансформувалась у станово-представницьку монархію. Ця обставина зумовлювала відповідну еволюцію інститутів влади (князь, рада, сейм) та управління (центральне й місцеве) ВКЛ.

Органи державної влади. На чолі Литовсько-Руської держави стояв Великий князь Литовський, представник династії Гедиміновичів. Він концентрував у своїх руках законодавчу, виконавчу й судову владу, був військовим зверхником, оголошував війну та укладав мир, провадив дипломатичні зносини з іншими державами, призначав і звільняв вищих урядовців. Влада великого князя литовського набувалася через призначення: за життя князь-батько призначав когось із синів (не обов'язково старшого сина) своїм спадкоємцем.

Від середини XV ст. влада великого князя послаблювалася, натомість посилювалася значення *Ради* при князеві (*Пани-ради*). До її складу входили окремі удільні князі, бояри, намісники, духовні ієрархи та вищі урядовці. З дорадчого органу рада, обмеживши й переділивши атрибути князя, перетворилася на носія влади. Від 1440 р. на раді вже обирали великого князя литовського. Влада князя стала ще більш обмеженою наприкінці XV – на початку XVI ст., коли було остаточно узаконено склад і компетенцію панів-ради, і вона стала (разом із князем) суб'єктом законодавчої ініціативи. За відсутності великого князя рада мала право чинити суд, провадити мобілізацію, вести зносини з іншими державами. Натомість князь мав погоджувати з радою раніше здійснювані одноосібно дії: призначення урядовців, судочинство, фінансові справи, прийняття законів тощо.

З ослабленням князівської влади пов'язується виникнення ще однієї владної структури – *Сейму*. Як орган влади сейм еволюціонував паралельно з обмеженням влади князів і поступовим долученням до політичного життя країни військово-служивого боярства – шляхти. Уже впродовж XV ст. по окремих землях ВКЛ збиралися шляхетські з'їзди – сеймики, на яких обговорювалися найбільш актуальні питання внутрішньої та зовнішньої політики (унії Литви з Польщею, обрання князя тощо). Особливо протягом першої половини XVI ст. сеймики на представницькій основі (уперше юридично встановлювалося представництво шляхти – по дві особи від кожного повіту – в Литовським статуті 1566 р.) формували загальнодержавний сейм. Із входженням до складу сейму ради його називали *Вальним* (загальним). Фактично як орган державної влади вальний сейм функціонував від початку XVI ст. (уперше в

такій якості зібрався 1507 р.), а юридично визнаний таким Литовським статутом 1566 р.

До виняткової компетенції загальнодержавного (вального) Сейму належали оголошення війни, встановлення військових податків і військової повинності, обрання великого князя. Окрім того, сейми приймали закони. Чіткого розмежування компетенції Сейму, Ради та інших органів не існувало. Тому сейми, крім законодавчої, іноді виконували й адміністративно-розпорядчі, навіть судові, функції.

Органи державного управління у ВКЛ функціонували як розвинені інститути з чітким поділом на центральне та місцеве управління.

Центральний управлінський апарат, що підпорядковувався великому князеві, складався з чотирьох адміністрацій на чолі із земськими маршалком, канцлером, підскарбієм і гетьманом.

Найважливішою після князя особою в державі був *маршалок*. Він за відсутності князя керував радою, приймав іноземних послів тощо. *Канцлер* як керівник великокнязівської канцелярії затверджував печаткою всі нормативні акти. *Підскарбій* завідував фінансовими справами, головню стежив за сплатою податків. *Гетьман* був найвищим військовим урядовцем, який стежив за комплектуванням армії. Його повноваження особливо зростали в період оголошення військового збору. Тоді вся місцева адміністрація переходила в підпорядкування гетьмана.

Місьцеве управління в Литовсько-Руській державі, попри неодноразові зміни, завжди трималося на основоположному принципі тимчасового держання земельної власності з обов'язковою умовою відбuvання військової служби.

У перші декілька десятиків років литовсько-руської державності ВКЛ складалося з удільних князівств на чолі з *удільними князями*, нащадками родів Рюриковичів і Гедиміновичів. У межах свого уділу вони зосереджували у своїх руках владу, аналогічну великому князеві, і підпорядковувалися останньому як васали сюзеренові.

Упродовж першої половини XV ст. інститут удільних князів трансформувався у призначуваних князем *намісників* земель, які зосереджували у своїх руках адміністративно-судові та військові функції. Головним обов'язком і відповідальністю намісника була організація військової служби. Він роздавав шляхті маєтки за службу і позбавляв землеволодіння. Під час війни намісник очолював військо своєї землі. Намісникам підпорядковувалися керівники волостей – *державці*, які, окрім адміністративно-судових і військових, мали фінансово-економічні функції. Останні полягали у повноваженнях державця управляти державним доменом з усім господарством і збирати податки.

Під польським впливом у XVI ст. ВКЛ було переділено на

воєводства й повіти, в які фактично перетворювалися колишні землі й волості. Відповідно воєводство очолював призначуваний великим князем *воєвода*, а повіт – обраний місцевою шляхтою *староста*. Його князь тільки затверджував на посаді.

Дослідники (*М. Чубатий*) зазначають, що в період ВКЛ інститути державного управління, особливо центрального, функціонували на засадах відокремлення публічних функцій урядовців (на користь держави) від приватних (на користь князя). Ця особливість суттєво відрізняла їх від двірцево-вотчинного управління Києво-Руської держави. Призначення на посаду, згідно із законодавством ВКЛ було довічним. Звільнення з посади могло відбуватися тільки з призначенням на нову, більш високу посаду або на суді за вчинення злочину. Втрата посади автоматично тягла за собою втрату честі, позаяк обіймати державні посади могли тільки особи, що володіли шляхетською гідністю.

Судоустрій

У ВКЛ судова система була лише однією з функціональних характеристик здійснення влади та управління в державі. Дослідники (*Я.Падох, О.Купка*), характеризуючи адміністративно-судовий устрій того періоду, звертають увагу на пріоритетність розвитку побудови й функціонування управлінської системи та помітну невідповідність організаційного становлення судової організації у ВКЛ. Суд із його правоохоронними функціями не виокремився у повноцінний суспільний інститут і до 1560-х рр. відігравав роль складової центральної чи місцевої адміністрації.

Судові компетенції світської влади на місцях у ВКЛ зазнавали дедалі більших обмежень у результаті появи охоронних грамот, особистих чи групових земських привілеїв. Вони проголошували судовий імунітет і фактично ставили за рамки юридичної відповідальності цілі верстви українського суспільства.

Новим етапом у розвитку судової системи ВКЛ стало проведення у 1564–1566 рр. адміністративно-судової реформи. Її результатом стало створення спеціальних судових органів, що відокремлювалися від місцевої адміністрації.

Центральними судовими органами у ВКЛ вважалися: суд великого князя, суд панів-ради або сейму. Вищим судом у державі був *господарський* (великокнязівський) суд. Розгляд справ у цьому суді здійснювався за участі великого князя і панів-ради. Великокнязівський суд працював сесійно. Правосуддя від імені великого князя здійснювали призначені ним або Пани-радою спеціальні комісари. Підсудність справ господарському суду не було точно визначено. Попервах будь-яка справа могла бути

розглянута в цьому суді по першій або другій інстанції. Кожна вільна людина мала право безпосередньо звернутися до великого князя зі скаргою (позовом) у будь-якій справі, мінаючи місцевий суд.

Різновидом господарського суду був *суд Пани-ради*, рішення якого можна було оскаржувати великому князеві. Певний час різновидом господарського суду був *сеймовий суд*, із підсудністю в усіх справах щодо державних злочинів: змова проти князя, державна зрада, підготовка та участь у повстаннях, фальшивомонетництво тощо. Сеймовий суд був повноважний розглядати справи без участі князя. Вирок сеймового суду оскарженню не підлягав, але за князем зберігалось право помилування засудженого.

Місцеві суди у ВКЛ були становими. Існували окремі суди для шляхти, міщан і духовенства. Були також спеціальні судові інституції – корпоративні (цехові – для ремісників) та національні (для євреїв, татар). Судові функції виконували князі або інші посадові особи державного управління, шляхтичі (над феодално-залежними від себе людьми), народні збори – віча й копи.

До середини XVI ст. найбільш поширеними й найкомпетентнішими органами правосуддя на українських землях Литовсько-Руської держави були *воєводські* та *старостинські (замкові) суди*. Останні, зокрема, були найбільш типовим варіантом шляхетського судівництва у дореформену добу. Попервах староста особисто був присутній на судових засіданнях. Із часом функції безпосереднього виконання суддівських обов'язків переходили до його заступників, найчастіше до підстарости. Траплялися випадки, коли замкові судові справи розглядали дрібні чиновники (писар чи справця).

Старостинський суд мав досить широку сферу судової компетенції, до якої входили як кримінальні, так і цивільні справи. Судові урядники розглядали питання про збройні напади, пограбування, крадіжки, вбивства, підпали, зґвалтування, побиття, оголошували про втечі селян, селянські бунти та заворушення, самовільну забудову, несплату боргу, невиконання інших зобов'язань, межові земельні суперечки, встановлення та регулювання податків. У суддівському розкладі роботи старости помітне місце посідали земельні суперечки, що реалізувалися переважно служилим станом Литовсько-Руської держави. Нерідко старості доводилося особисто виїжджати в поле, щоб опитати свідків, зробити замір земельної ділянки чи виконати інші необхідні слідчі процедури.

Рішення суду було неостаточним і не підлягало негайному виконанню. У звинувачуваної сторони було право на апеляцію до

великокнязівського суду чи до сейму, чим шляхта часто користувалася, будучи ображеною несправедливими, на її думку, рішеннями замкового суду. Завантаженість великокнязівського суду подібними апеляціями уповільнювала хід і остаточне рішення справи, яка могла тягнутися роками. Апелювала до сейму й скривджена сторона.

Дослідники українського судоустрою та судочинства (В.Поліщук) зауважують, що, судячи із земських привілеїв і збережених судових листів кінця XV – першої третини XVI ст., є підстави говорити про існування у сфері судочинства дещо відмінної традиції зносин із верховною владою на Волині й Київщині. Згідно із законодавчою нормою середини XV ст. (привілей Волинської землі), яка офіційно проіснувала до Першого Литовського статуту, великий князь зберігав за собою обов'язкове право суду над волинськими князями, панами та землянами (бояри-шляхта). При цьому старостинський суд відігравав проміжну роль виконавця господарських рішень та інструкцій. Про те, що це мало здебільшого репрезентативне значення, свідчить проведення конкретних процесуальних дій, що ґрунтувалося на місцевих правових звичаях волинської знаті.

Старостинські й воєводські суди не були винятково шляхетськими за своїм походженням та призначенням. Вони обслуговували потреби в юридичному регулюванні всіх прошарків населення держави. Але селяни в умовах активізації процесів їх закріпачення, а відтак - відчуження від земельної власності, дедалі більше підпадали під доменіальну (вотчинну) владу панів-землевласників.

Після судової реформи 1564–1566 рр. на українських землях як органи шляхетського самоврядування з'явилися земські, городські та підкоморські суди.

Найдіяльнішим із них був *городський суд*, також званий замковим. У ньому розглядалися справи за звинуваченнями шляхти, міщан і селян, тобто цей суд значною мірою був позастановим судом. У городському суді велися також актові книги, до яких заносилися позовні вимоги сторін, рішення суду, нотаріальні дії. Однією з найважливіших функцій городського суду було виконання вироків і рішень інших судів.

Першими судами, цілком відокремленими й незалежними від місцевої адміністрації, стали *земські суди*. Вони комплектувалися суддями через вибори представників шляхетського стану. Обраними могли бути лише доброчесні, християнської віри, грамотні, обізнані з правом уродженці ВКЛ, які володіли землею, не обіймали духовних чи державних посад. Заснування земських судів зумовило необхідність появи нової професії – юриста.

Земський суд в основному розглядав цивільно-правові позови шляхти. Його компетенцією була також значна частина кримінальних справ за звинуваченням шляхти. Розгляд справ у ньому здійснювався сесійно, а сесії збиралися тричі на рік.

Підкоморський суд, очолюваний підкоморієм, розглядав спори щодо меж шляхетських землеволодінь. За Литовським статутом 1566 р., підкоморій призначався безпосередньо князем. Помічником підкоморія у вимірюванні та установленні меж землеволодінь був коморник, призначуваний підкоморієм.

Отже, у 60-х рр. XVI ст. на українських землях було зроблено першу спробу чіткого розмежування судів за колом справ і створення інституту професійних суддів. Як наслідок, упорядковувалася система судових чиновників, з'явилася професійна адвокатура та удосконалювався механізм забезпечення виконання судових рішень.

Цивільні справи за позовами між окремими феодалами могли розглядатися в *«полюбовному»* (третейському) суді, в якому сторони самі обирали собі суддів. *«Полюбовні»* суди у той період були досить поширеними, оскільки в них сторони не повинні були сплачувати величезні судові мита. Рішення, ухвалене *«полюбовним»* судом, у випадку його невиконання могло бути виконане в примусовому порядку через земський суд.

Судочинство над простими людьми чинили їхні пани і посадові особи місцевої адміністрації: намісники-воєводи, державці-старости, тіуни, а в містах – війти та бурмистри. Водночас на українських землях продовжували діяти громадські або *копні суди*.

Копні суди склалися з мешканців певної місцевості, які збиралися на спільні збори (копи, купи) для розгляду судових справ. Копні суди, що керувалися нормами звичаєвого (копного) права, проіснували до XVIII ст.

Судьями копного суду (не мав постійного складу) були селяни-господарі – копні люди і копні старці. Кількість суддів залежала від розміру копного округу та кількості осіб, що мали право та були зобов'язані брати участь у судочинстві, від кількості осіб, що прибули на розгляд тієї чи іншої суперечки. Найчастіше, як вважають вчені, копних суддів було 15–30.

Територію копного округу (околиці) становили його центр і навколишня місцевість у радіусі 15–20 кілометрів. Збори копи відбувались у визначених звичаєм місцях, найчастіше просто неба (під дубом, на узліссі, біля дороги тощо).

На засідання копного суду повинні були збиратися всі копні люди округи, або представники від кожного села. Окрім старців і копних людей, на копі могли бути присутніми й особи державної адміністрації, зокрема *возний*, який засвідчував згодом перед замковим (гродським) судом про дотримання на копі норм

звичаєвого й писаного права.

Усі рішення копних судів оскарженню не підлягали і негайно виконувалися. З посиленням ролі державної адміністрації значення копних судів втрачало силу.

У містах відразу після одержання містом грамоти на магдебурзьке право засновувалися *війтівсько-лавничі* та *бурмистерські суди*. Вони розглядали найважливіші кримінальні й цивільні справи міщан. Бурмистерські суди клопоталися адміністративними й дрібними судовими справами. Війтівсько-лавничі суди могли діяти також і як суди другої інстанції щодо бурмистерських судів.

До складу війтівсько-лавничого суду входили війт і лавники, кількість яких у різних містах було різною (4–12 осіб). У бурмистерському суді судили бурмистри (2–4 особи) та радці (райці) – радники (6–20 осіб).

Бурмистри, лавники і радці брали участь у засіданнях почергово і лише для вирішення найважливіших справ могли збиратись усі разом. На рішення й вироки війтівсько-лавничих судів у най-більших містах апеляційні скарги могли подаватися в *добродіївський суд*, у невеликих містах – воєводі або старості, а в приватновласницьких – власникові міста.

Джерела права

Базою формування литовської правової системи на українських землях стали норми «Руської правди» та українського звичаєвого права. Розвиток нормотворчої діяльності великого князя разом із радою і вальним сеймом у XV і особливо у першій половині XVI ст. привів до звуження сфери дії звичаєвого права та встановлення пріоритету законодавства.

Головними джерелами писаного права, що закріпили основи суспільного й державного ладу в період до укладення Литовських статутів були законодавчі акти, що видавалися від імені великого князя у формі *привілеїв* (грамот, листів). Акт іменувався *привілеєм*, якщо був написаний латинською мовою, та *грамотою* або господарським листом, якщо староукраїнською (старобілоруською). Залежно від територіального поширення розрізняли земські, обласні, волосні та міські привілеї (грамоти). Земські мали загальнодержавне значення, дія інших стосувалась окремих територіальних одиниць чи поселень. На правовому статусі руських (українців, білорусів) особливо позначилися декілька земських привілеїв, зокрема *Городельський привілей* (1413), що мав на меті зміцнення й розширення католицизму.

В обласних грамотах, які, зазвичай, видавалися на прохання

князів, шляхтичів, бояр чи *зем'ян* (власників невеликих земельних угідь, за володіння якими вони відбували державну, тобто військову, службу) значна увага приділялася забезпеченню охорони майнових та особистих прав заможних прошарків населення. Приміром, обласні привілеї гарантували право вдів на володіння маєтками після смерті чоловіків, а також забезпечували всім жінкам право виходу заміж без утручання посадових осіб.

Видання *волосних привілеїв* в основному було спрямовано на правове закріплення повинностей і деяких прав населення. Вони визначали розмір багатьох повинностей населення (податки грошима, продуктами праці, полювання, промислів, різні роботи). Найчастіше волосні привілеї видавалися за формулою: «*до волі й ласки нашої господарської*», тобто до нової постанови адміністрації. У випадках, коли такої вказівки не було, передбачалося, що вони повинні діяти безстроково. Волосні привілеї деякою мірою регулювали діяльність виборних осіб – старців, які обиралися з багатших селян і міщан.

Грамоти (привілеї) мешканцям міст, що видавалися впродовж XIV–XVI ст., виводили міста з-під підпорядкування органів місцевої територіальної адміністрації. Вони засновували особливі міські органи за зразком німецьких міст (магдебурзьке право). Правовідносини міщан між собою, з іншими прошарками населення й державою регулювалися місцевим звичаєвим правом, грамотами на магдебурзьке право і правовими нормами, що містилися в інших грамотах, сеймових статутах, Литовських статутах, а також у статутах цехів і братств.

За грамотами, що надавали магдебурзьке право, міщани звільнялися від низки феодальних повинностей, які вони раніше відбували разом із селянами певної землі чи волості. Якщо раніше повинності міщан визначалися нормами звичаєвого права, то після їхнього відділення від волості вони стали регламентуватися правовими актами. Оскільки у мешканців різних міст були неоднакові повинності, то грамоти, видані городянам, мали індивідуальний характер для кожного міста.

Своєрідними джерелами права на українських землях ВКЛ стала *адміністративно-розпорядницька діяльність* великих князів литовських. Оскільки законодавча діяльність центральних органів державної влади була тісно пов'язана з адміністративно-розпорядницькою, то не було чіткого розходження між актами законодавчими й виконавчо-розпорядницькими.

У порядку адміністративно-розпорядницької та судової діяльності великий князь разом із панями-радою розглядав скарги й чолобитні прохання від різних груп населення та окремих осіб, наділяв землею й маєтками, призначав на посади. Від імені князя й

ради укладалися міжнародні договори, давалися інструкції послам, здійснювалося керівництво центральними й місцевими органами управління. Усі ці дії оформлялись у формі договорів, інструкцій, листів, грамот, привілеїв, статутів, універсалів, артикулів, вироків і декретів.

Важливою складовою системи джерел права у ВКЛ була **законодавча діяльність станово-представницьких органів влади**. Законними вважались усі акти, прийняті панами-радою за участі Великого князя або навіть без нього, а також сеймом без участі Великого князя.

Сейм видавав нормативні акти під різними найменуваннями. Єдиного сучасного поняття «закон» у той період не існувало. Залежно від змісту і способу прийняття закони називалися *ухвалами, ухвалами земськими, постановами, конституціями, статутами, грамотами, привілеями, листами, універсалами, артикулами*. У XVI ст. найбільш типовими назвами для сеймових постанов були: ухвала, статут, постанова і запозичена з латинської мови конституція. Чіткого розмежування між поняттями не існувало.

Істотну роль у законодавчій діяльності сейму відіграли клопотання населення, що подавались у формі *чолобитних*. Насамперед чолобитні були важливою формою правового захисту населення від сваволі й зловживань місцевих посадових осіб, і приводом для видання нових юридичних актів, у яких повніше відображались загальні та приватні інтереси окремих верств населення. «Били чолом» на зловживання місцевої адміністрації, просили зберігати старі повинності й порядки, дати нові права (особливо міщани, шляхта), домагалися усунення небажаних намісників і посадових осіб, просили захистити від військових і розбійних нападів через кордон, затвердити цехові статuti, звільнити від податків, повинностей, мита, забезпечити свободу віросповідання тощо. Жодних обмежень у поданні чолобитних законодавство не встановлювало. Право населення на подання чолобитних ґрунтувалося на давніх звичаях і тому вважалося непорушним.

З-поміж законодавчих актів, прийнятих без участі сейму, найбільше значення мали *Господарські статuti* 1514, 1529 і 1557 рр. Ними визначалися правовідносини між вищою та місцевою адміністрацією великокнязівських і державних маєтків (дворів і фільварків), з одного боку, і феодално-залежним населенням – з іншого.

Порядок прийняття закону (законодавча процедура). У законодавчій діяльності, зокрема у прийнятті сеймових постанов, важливе місце посідала робота з підготування проекту закону. Переважна більшість проектів нормативних актів готувалася

юристами-практиками, що служили у державній канцелярії. Для готування проектів багатогалузевих законів створювалися спеціальні комісії, до яких поряд із практиками вводились і люди, що мали спеціальну юридичну освіту, а також депутати сеймів.

В обговоренні закону всі учасники сейму мали право висловлювати свою думку. Рішення повинні були прийматися одногосно або переважною більшістю голосів. У випадку розбіжності думок, особливо серед магнатів, робилися спроби їх примирення, погодження різних пропозицій. Усе це призводило до уповільнення роботи сейму і зволікання з прийняттям закону. Тому сесія сейму дуже часто тривала до двох-трьох місяців, а іноді й півроку.

Кінцевою стадією в законотворчості ВКЛ служило обнародування закону. Воно здійснювалося депутатами вального сейму на спеціально скликаних повітовими старостами *місцевих сеймиках*. Окрім того, депутати зобов'язані були привозити з собою копії сеймових рішень і передавати їх на збереження до земських судів, а також представляти копії для вписання у гродські книги. Увесь цей порядок свідчить про те, що ознайомлення населення з новими законами було поставлено, як для того часу, цілком задовільно.

Моментом набуття законом чинності вважався час його прийняття. Якщо в законі не було обмовки, на який термін він видається, то вважалось, що він мав діяти на «вічні часи». Щоправда, у XVI ст. установилася практика окремого визначення дати набуття законом чинності.

Отже, впродовж XV – першої половини XVI ст. у Литовсько-Руській державі чітко визначилася чинність законодавчих актів у просторі. Окремі із законів мали силу на території не всієї держави, а тільки окремих областей. Окрім розмежування чинності законодавчих актів у просторі, праву (як і судоустрою) цього періоду було властиво поняття чинності закону щодо окремих категорій осіб. У цьому аспекті його норми можна кваліфікувати як *корпоративні*. Відособленим було право для релігійних конфесій, суспільних станів – шляхти, духовенства, міщан, селян (певною мірою), національних меншин – євреїв, вірменів, татар. В ході законодавчої діяльності станово-представницьких органів влади у ВКЛ було вироблено порядок прийняття закону (законодавчу процедуру).

Кодифікація права. Статuti Великого князівства Литовського

Перші спроби кодифікації права у Литовсько-Руській державі датувалися серединою XV ст., коли було укладено судєбник князя Казимира (1468). Зміст Судєбника обмежувався в основному нормами кримінального, кримінально-процесуального та адміністративного права. Усі інші правовідносини в кожній землі регулювалися залежно від норм місцевого звичаєвого права. Було кодифіковано імунітетні грамоти, які забезпечували привілеї та пільги шляхті. Систематизації підлягали норми державного права, що забезпечували суверенні права держави та обмежували владу Великого князя.

Найбільшим здобутком у процесі систематизації права у ВКЛ стало укладення в XVI ст. трьох (редакцій) Литовських статутів. В основу цієї кодифікації було покладено принципи дотримання суверенності держави, єдності права, рівності перед законом (хоча саме право визнавало неоднакову правоздатність для різних категорій людей) і пріоритету писаних законів.

Дослідники (В. Пічета, Й. Юхо) зазначають, що, готуючи Перший (Старий) Литовський статут, його укладачі вперше вирішили низку винятково складних теоретичних і практичних питань, серед яких – розмежування норм права за окремими галузями, розташування їх у визначеній системі, введення багатьох нових положень, що раніше були невідомі праву ВКЛ.

Статут 1529 р. був першим у Європі систематизованим зводом законів різних галузей права. Він юридично закріпив основи суспільного й державного ладу, правове становище класів, станів і соціальних груп населення, порядок утворення, склад і повноваження деяких органів державного управління й суду.

У перших трьох його розділах містилися в основному норми державного права або ж принципів положення з інших галузей права, у четвертому і п'ятому – сімейно-шлюбне і спадкове, у шостому – процесуальне, у сьомому – кримінальне, у восьмому – земельне, у дев'ятому – лісове й мисливське, у десятому – цивільне, в одинадцятому, дванадцятому і тринадцятому – кримінальне й кримінально-процесуальне право. Розділи статуту поділялися на статті (артикули). Вважається, що спершу в статуті було 244 (або 245) статей, у 30-х роках XVI ст. до нього внесли доповнення і редакційні поправки. У результаті кількість статей збільшилася до 283.

Статут був типовою пам'яткою феодального права. Він забезпечував правову охорону прав і привілеїв стану шляхти, особливо верхівки класу феодалів – магнатів, обмежував права

простих вільних людей і закріплював безправ'я людей залежних і *челяді невільної*. Перший Литовський статут послужив міцною основою для розвитку наступного законодавства та був головним джерелом при підготовці Литовського статуту 1566 р.

Соціально-економічні зміни, що відбувалися в середині XVI ст., викликали необхідність внесення змін до законодавства. До таких змін у першу чергу варто віднести зростання і зміцнення феодалної власності, посилення феодалного гніту селян та їх обезземелювання внаслідок створення фільварків. Упродовж тривалого часу діяли старі норми права, що викликало критику різних прошарків шляхти. Велике невдоволення чинним правом висловлювали середня шляхта і «нові» великі феодали, тому що право не відображало реального економічного й політичного значення цієї частини шляхетського стану держави.

Другий Литовський статут було уведено в дію з березня 1566 р. Він не лише відобразив нагромаджені за чверть століття соціальні зміни, а й засвідчив зрослий рівень кодифікаторської техніки (*Н.Яковенко*). Згідно з привілеєм Люблінської унії 1569 р., Другий Литовський статут зберігав силу чинного законодавства на від'єднаних від ВКЛ та інкорпорованих до Корони Польської українських землях, де з плином часу дістав напівофіційну назву Волинського статуту (або *волинського права*). Усупереч указівкам низки сеймових постанов, Волинський статут жодного разу не був надрукований і поширювався лише у рукописних копіях.

Текст статуту складався з 14 розділів, кожний з яких поділявся на статті (артикули). У цілому правові норми, викладені в Литовському статуті 1566 р., відображали коло правовідносин того часу і цілком забезпечували державно-правовий захист інтересів стану феодалів. До найбільш важливих норм Статуту належали норми державного права, що визначали територію держави, порядок утворення й діяльності державних органів, права і привілеї панівного стану.

Статут 1566 р. законодавчо закріпив привілеї та чільну роль великих феодалів у державі, що через сейм залучалися до участі в обмеженні влади великого князя. Відтак питання оголошення війни, встановлення податків і прийняття нових законів не могли вирішуватися великим князем із Пани-радою «келійно», а тільки на загальному сеймі.

Укладення в 1588 р. Третього Литовського статуту (Нового) мало на меті узгодити литовське право з польським. Це було викликано великими соціальними і політичними змінами, що сталися після втілення в життя реформи 1557 р. («*Устава на волоки*») і акта Люблінської унії 1569 р. З цією метою 1569 р. було вперше створено комісію, якій доручалося узгодити статут із

польським правом. Згодом була ще одна комісія, яка, ймовірно (Й.Юхо), й уклала Литовський статут 1588 р. До складу цієї комісії входили найбільш відомі юристи свого часу та окремі посадові особи ВКЛ.

Формально дія Третього Литовського статуту не поширювалася на українську територію, але поступово він витіснив звідси попередній, Другий Литовський статут, завдяки неодноразовим публікаціям: у 1588 р. – старобілоруською мовою, тобто в оригіналі, і лише до середини XVII ст. чотири рази (1614, 1619, 1623, 1648 рр.) – польською.

Основне державно-правове значення Литовського статуту 1588 р. полягало в тому, що він законодавчо оформив збереження ВКЛ як самостійної держави всупереч акту Люблінської унії. Укладачі статуту не внесли до нього жодної норми, що могла би бути використана на шкоду державній самостійності ВКЛ.

Структурно Литовський статут 1588 р. також складався з 14 розділів, у яких містилося 487 статей. До першого розділу увійшли різноманітні за характером норми, що їх можна переділити на дві групи: норми, що стосуються основних положень, і норми, що визначають покарання за державні злочини. Другий розділ охопив норми, що регулювали виконання військового обов'язку шляхтою. У третьому розділі було викладено норми державного права. Зокрема, проголошувалася недоторканність кордонів ВКЛ і збереження його самостійності. Панівний стан змушений був піти на поступки щодо простих людей. Так, до Литовського статуту 1588 р. було введено статтю про кримінальну відповідальність шляхтича за вбивство простої людини.

Видання цього Статуту мало винятково важливе значення для подальшого розвитку права не тільки в Україні, а й у Білорусії та Литві. Він був важливим кроком у розвитку правової думки і відображав зміни, що сталися в економічному розвитку. Статут був написаний і видрукуваний друкарським способом староукраїнською (старобілоруською) мовою, що робило його зрозумілим усьому населенню. Про те, що цю систематизацію було проведено на високому науковому й практичному рівні, свідчить той факт, що Литовський статут діяв до 1840 р.

Аналізуючи Литовські статути, вчені звертають увагу на певний дуалізм їхніх норм. З одного боку, там містилися норми, що закріплювали нерівність людей, права і привілеї стану шляхти, норми, що принижували людську гідність простих людей. З іншого боку, до Литовських статутів було введено прогресивні на той час норми, що відображали розвиток товарно-грошових відносин і появу паростків капіталізму, ідеї Реформації й гуманізму. Наприклад, проголошувався принцип рівності всіх

перед законом, хоча й закон не був рівним для всіх, обмежувалися джерела холопства, встановлювалася кримінальна відповідальність шляхтича за вбивство простої людини, обмежувалася можливість застосування покарання до неповнолітнього, надавалися ширші права власникам відчужувати свої маєтки, проголошувався принцип віротерпимості. Деякі норми обмежували владу господаря (князя) і правлячої верхівки. Ряд статей зобов'язували великого князя і державні органи управління діяти відповідно до закону, піклуватися про інтереси держави й народу. Цю ідею особливо виразно було висловлено у передмові до Литовського статуту 1588 р. Укладачі й редактори внесли низку прогресивних норм, що в підсумку висунуло Литовські статuti на одне з перших місць серед пам'яток феодального права європейських країн. А Третій Литовський статут у сучасній літературі вважають перехідним документом від середньовіччя до нового часу. Водночас Литовський статут став такою пам'яткою феодального права, яка у своїх трьох редакціях зберігала руські правові традиції, і послідовно відображала суспільні зміни.

Отож, огляд найважливіших джерел права, що діяли на українських землях ВКЛ, залежно від форми, порядку видання й суб'єкта, від якого вони виходили, можна переділити на кілька груп. Найдавнішою формою законодавчих актів були листи або грамоти, згодом названі привілеями. Сеймові постанови як поточне законодавство називались ухвалами, статутами або конституціями. Адміністративні та судові акти оформлялись у вигляді вироків, декретів, відповідей князя або листів чи грамот. Чіткого розмежування між цими актами не було. А найвизначнішим результатом процесу систематизації правових норм у Литовсько-Руській державі стали Литовські статuti. Вони дають найбільш повне уявлення про основні інститути цивільно- і кримінально-правового регулювання тієї доби.

Основні риси цивільного права

Правове регулювання майнових відносин в Україні часу ВКЛ будувалося на основі нерівної правоздатності суб'єктів правовідносин. Повноваження суб'єктів, що обумовлювалися станом та релігійною належністю, залежали від правового становища колективу (юридичної особи) і становища особи в колективі чи в сім'ї.

Найбільш повну правоздатність мали держава, церква, монастирі й верхівка привілейованого стану – магнати. Вони

могли вільно, без жодних обмежень розпоряджатися майном, що їм належить. Деякі обмеження у правоздатності (розпорядження вислуженими маєтками, заборона ремесла і торгівлі як професії) стосувалися шляхтичів. Міщани могли здійснювати всі види цивільно-правових відносин, за винятком купівлі феодальних маєтків, що оброблялися залежними людьми. Найбільш обмеженими у правоздатності були залежні селяни. Вони не мали права вільно, без дозволу пана розпоряджатися нерухомим майном.

Литовські статuti вперше чітко визначили вік, починаючи з якого людина визнавалася повнолітньою: особи чоловічої статі – з 18 років, жіночої – з 15 років за статутом 1566 р. і з 13 років за статутом 1588 р. Однак із досягненням цього віку ще не наступала повна цивільна дієздатність. Особи, нездатні розуміти характеру своїх дій («дурні», «шалені»), були цілком позбавлені дієздатності, а їхні права захищались опікунами (батьками чи найближчими родичами).

Основу регулювання цивільно-правових відносин становили норми речового (інститути власності, володіння, застави, сервітутів) та зобов'язального права. Значного рівня розвитку досягли інститути спадкового та сімейного права.

Речові права. Право власності на майно могло бути індивідуальним і колективним. Серед об'єктів права власності головне значення надавалося праву власності на маєтки й землі, що оброблялися феодально-залежними людьми. Суб'єктами права власності були феодала. У XIV-XV ст. на українських землях ВКЛ право на землю мало також вільне селянство. Право власності вільних селян на землю забезпечувалося звичаєвим правом і визнавалось як феодалами, так і посадовими особами державного апарату.

Обсяг правоздатності власника рухомого майна звичайно не мав обмежень. Що стосується нерухомого майна, то повноваження власника були неоднаковими для різних суб'єктів і залежали від двох обставин: **а) способу набуття прав на майно** та **б) правового режиму**, в якому перебувало майно у попереднього власника.

Спосіб набуття майнових прав міг бути *первинним* (заволодіння вільною землею, захоплення і присвоєння селянської землі шляхтичами, встановлення залежності дрібних землевласників від великих феодалів, узаконення на підставі давності володіння тощо) та *похідним* (перехід майнових прав від однієї особи до іншої). У першому випадку обсяг правоздатності не мав жодних обмежень. У другому – зумовлювався обсягом прав попереднього власника чи обмежувався умовами надання (привілею чи угоди).

Процес юридичного оформлення майнових прав феодалів на землю завершився у XV–XVI ст. Відтоді підставою законного володіння землею були відповідні правові акти. А основним способом набуття майнових прав на землю був похідний – права переходили від одних осіб до інших. Найповніше законом регламентувалося набуття майнових прав у порядку спадкування, вислуги, дарування, купівлі-продажу й застави.

За правовою регламентацією земельні володіння феодалів поділялися на три основні категорії: **1)** вотчини, дідизни; **2)** маєтки, вислужені або отримані в користування (держання) на визначений або невизначений термін («до живота», «до волі господарської»); **3)** куплені маєтки. Власники останніх могли розпоряджатися ними без будь-яких обмежень. Розпорядження «отчинами» до середини XVI ст. (1566) було обмеженим: без згоди родичів заборонялося продавати більше третини маєтку, родичі мали також пріоритетне право викупити закладений у заставу маєток. Вислуженими маєтками й землями власник мав право розпоряджатися тільки зі згоди князя або пана, від якого було отримано маєток.

Право власності на землю у ВКЛ тісно співвідносилося з військовою службою. Це виявлялося в тому, що кожний власник маєтку чи землі виконував спеціальні повинності, які були притаманні тільки конкретно його маєтку чи землі. З переходом права власності на такий маєток до іншої особи, вона разом із правами набувала й певні обов'язки. Наприклад, шляхтич або міщанин, що купив боярську або селянську землю, був зобов'язаний (якщо не отримував звільнення), нести ті повинності, які відбував його попередник. Навіть духовна особа, яка придбала шляхетський маєток, зобов'язана була нести за нього військову службу.

Правовий статус володіння, для позначення якого вживався термін «*держання*», суттєво відрізнявся від правового статусу власності. Під володінням розумілося фактичне володіння річчю, але з обмеженим правом розпоряджатися нею. За певних умов держання могло перетворитись у власність, наприклад, у разі володіння нерухомим майном більш як десять років. Маєток могли передати у пожиттєве володіння шляхтичеві, іноді ще його дітям. Могли віддати й на більш короткий, визначений або й невизначений час – «до волі й ласки» господаря чи іншого пана. Володілець маєтку ним користувався й одержував із нього прибутки, однак без дозволу власника не міг вільно ним розпоряджатися.

Володіння, як і власність, підлягало судовому захисту.

Володілець землі, що протягом трьох років жив із цієї землі, міг пред'явити позов навіть проти власника, якщо той без судового рішення, самовільно зібрав урожай чи завдав інших збитків. Захисту права володіння служили встановлені терміни позовної давності: для рухомого майна – три роки, для нерухомого – десять років. Терміни позовної давності не застосовувались у витребуванні майна, яке перебувало під заставою чи в тимчасовому користуванні володілця на визначений або невизначений термін («до волі й ласки»).

Застава нерухомого майна здійснювалась у двох формах. *Перша* – передання закладеного маєтку разом із залежними людьми кредиторів. Останній міг передати свої права іншим особам. *Друга* – іпотека, тобто застава у формі запису боргів щодо маєтку в судових книгах, без передання його кредиторів. Рухомі речі могли передаватися в заставу без письмового засвідчення посадових осіб. У випадку, коли заставник не викупував у зазначений в угоді термін своєї речі, можливі були два варіанти: або заставоутримувач (якщо це було заздалегідь зазначено в угоді) набував її у свою власність, або ж він зобов'язаний був продати закладену річ, з отриманої суми відняти свій борг, а залишок вручити заставникові. Нерухоме майно, що передавалось кредиторів в заставу, не переходило у його власність і після закінчення терміну давності. Однак, якщо в угоді про позику й заставу був термін платежу, то невикуплений закладений маєток переходив у власність заставо-утримувача. Останній мав також пріоритетне право на першочергове задоволення своїх вимог із закладеного майна боржника по-рівняно з іншими кредиторами.

Сервітути як унормоване право користування чужими речами були добре відомі цивільно-правовому регулюванню того часу. Мешканці українських сіл і міст користувалися правом входу в чужі ліси за дровами та будівельним матеріалом для власного будівництва, випасу худоби, утримання бджолиних пасік (бортей), збору грибів і ягід у чужих лісах. Сервітути передбачали також право проходу і проїзду через чужі землі. Найчастіше сервітутні права забезпечувалися нормами звичаєвого права, однак у ряді випадків вони закріплювалися також законом. Сервітутні права підлягали судовому захисту.

Зобов'язальне право. Закон передбачав неоднакову правоздатність суб'єктів у зобов'язаннях. Більш широкою вона була для шляхти, обмеженою – для залежних і напіввільних людей. Наприклад, залежна людина не мала права без згоди свого пана укладати угоди про землю, бути поручителем у зобов'язаннях, що перевищували 4 копи грошей (одна копа = 60 грошей). У випадку

невиконання зобов'язання просту вільну людину могли видати кредиторів для відпрацювання боргу. Крім того, закабалення простої вільної людини феодалом допускалося й за заздалегідь укладеному в письмовій формі зобов'язанню.

Головними підставами для виникнення зобов'язань були угоди й делікти. Крім того, зобов'язання могли виникнути для феодално-залежних людей згідно з волею їхнього пана. Останній міг зобов'язати залежну від себе людину виконати певну роботу або ж передати якесь майно на користь третьої особи. Зобов'язання могли виникнути й на підставі судового рішення.

Зазвичай усі угоди відбувалися в присутності свідків і з дотриманням визначених символічних дій (рукобиття, могорич тощо). Угоди про землю уклалися тільки в письмовій формі. Письмова форма передбачалась і для договорів позики на суму понад 10 коп. грошей.

Припинення зобов'язання наступало у випадку його виконання чи закінчення терміну дії (позовної давності), внаслідок смерті зобов'язаної особи (було досить обмеженим, оскільки борг зобов'язані були відпрацювати діти боржника), а також за неможливості його виконання.

Аналіз зобов'язальних норм права, їхнє місце в системі литовсько-руського цивільного права схиляють до висновку, що для свого часу цей інститут був добре розвинений і на достатньому рівні забезпечував потреби тодішнього суспільства. Закон установлював форму й порядок укладення договорів, терміни позовної давності, черговість стягнень та інші норми зобов'язального права. Докладно було врегульовано договори дарування, обміну й купівлі-продажу маєтків. Чимало положень зобов'язального права регулювалися нормами звичаєвого права або грамотами, що видавалися мешканцям окремих міст чи областей.

Спадкове право врегульовувало порядок переходу майна померлого до інших осіб. Як самостійний інститут земського цивільного права спадкове право виділилося лише в Литовських статутах. *Успадковували згідно з законом і заповітом.* Згідно із законом, спадкоємцями першої черги визнавалися діти спадкодавців та їхні нащадки, причому лише ті, що народилися в законному шлюбі, не були оголошені батьком як незаконнонароджені та не позбавлені ним права на спадок. Спадкоємцями другої черги визнавалися брати й сестри спадкодавця. Згодом до спадкоємців було віднесено батьків та інших родичів спадкодавця.

Права жінок успадковувати майно чоловіків і можливість позбавлення дітей спадщини були обмеженими і пов'язувалися з

феодалним обов'язком власників маєтків відбувати військову службу і виставляти визначену кількість воїнів від кожного маєтку. Тому коли були брати, то дочки спадкодавців не успадковували нерухомого майна батька, а одержували лише четверту частину його вартості (незалежно від кількості братів і сестер). Материнський маєток вони успадковували в рівних частках із братами. Дружина після смерті чоловіка одержувала частину його майна, але не більше третини, у довічне володіння, а спадкоємцями вважалися діти або родичі чоловіка по чоловічій лінії. Внесений у будинок чоловіка посаг дружини за відсутності дітей у випадку її смерті повертався до її родичів.

Закон установлював коло осіб, які не мали права заповідати. До них належали: неповнолітні діти (повнолітні сини, не відокремлені від батьків, могли заповідати тільки особисто набуте майно), особи, що втратили волю відповідно до рішення суду, ченці, полонені, челядь дворова, психічно хворі (вони могли заповідати своє майно у випадку одужання), вигнанці й позбавлені честі.

Феодално-залежні люди могли заповідати стороннім особам тільки третину свого рухомого майна, а дві третини зобов'язані були залишити дітям. За відсутності дітей ці дві частки надходили в розпорядження пана. Спадкодавець-шляхтич мав право заповідати стороннім особам не більше третини батьківських і материнських маєтків, а решта майна повинна була перейти до дітей чи інших законних спадкоємців. Виняток із цього правила було зроблено тільки щодо заповіту майна великому князеві литовському.

Сімейне право регулювало і закріплювало особисті й майнові відносини, що виникали зі шлюбу, родинних зв'язків, опіки, усиновлення та прийняття інших осіб у сім'ю.

Укладання шлюбу здійснювалось у декілька етапів: сватання, оглядини, заручини, вінчання та весілля. Сватання й оглядини як підготовча дія не мали ніяких правових наслідків. Правові наслідки наставали тільки після *заручин*. Сторона, яка відмовилась одружитися після укладання угоди про шлюб (заручин), зобов'язана була виплатити обумовлену угодою недотримку як відшкодування витрат із підготовки до шлюбу. Заручини могли відбутися ще у дитячому віці майбутнього подружжя. Якщо в сім'ї було кілька дівчат, то обов'язково слід було раніше видати заміж старшу, а потім наступну по ній за віком.

Після сватання і заручин представники нареченої та нареченого укладали *шлюбний договір*. Порядок оформлення шлюбних договорів і наслідки їх невиконання досить докладно розглянуті в Литовських статутах. Головною частиною такого договору були майнові відносини. У ньому визначалися *посаг*

нареченої та *вено* (*віно*), що записувалося нареченим своїй майбутній дружині в порядку забезпечення її посагу. У побуті це називалося «*вінувати жінку*» або «*оправити віно*».

Інститут віна був особливим інститутом сімейно-шлюбного права середньовічної України. Віно встановлювалося спеціальними записами — «*листами віновними*» або «*оправними*» — юридичними документами, які вносилися в гродські та земські актові книги «для вічної пам'яті» — це називалося «записати віно». Величина віна встановлювалася в передшлюбній угоді (*інтерцизі*), про що домовлялися обидві сторони під час змовин. Метою віна було майнове забезпечення жінки на випадок смерті чоловіка.

На відміну від посага, який переходив у власність нової родини, віно назавжди залишалося власністю дружини. Придане, віно з привінком після смерті чоловіка переходило до рук удови і вважалося її власністю.

Як правило, складалося віно з двох рівних частин. Перша служила забезпеченням цілісності і недоторканності суми приданого, одержаного чоловіком від батька жінки, друга — тієї самої вартості, і називали її «*привінок*». Привінок розглядався як дар, а не як належне, і записувався тільки тим жінкам, які вперше йшли до шлюбу. Привінок був платою, своєрідним визнанням цнотливості дівчини, яка зуміла зберегти до весілля свій «вінок».

Сумарно віно з привінком становило звичайно подвійну вартість приданого. Записували віно на частині майна чоловіка. «Оправу віна» можна було зробити тільки на третині майна чоловіка. Це обмеження було зроблене, аби після смерті чоловіка більшість його майна залишилася в родині, а не пішла з удовою. Земля, на яку був зроблений віновний запис, називалася «*вінною*».

Для визнання шлюбу укладеним (його громадянського утвердження) необхідно було виконати визначені обряди (зіграти *весілля*). Церквою та державою вводилася вимога церковного вінчання, але в литовсько-руський період вінчання у церкві ще не було обов'язковим.

Шлюб могли брати особи, які досягли визначеного віку (статут 1566 р. шлюбний вік для дівчини встановив із 15, а для юнаків — із 18 років), не перебували в іншому шлюбі та в близькій спорідненості між собою. Перешкодою для взяття шлюбу могло бути різне віросповідання. Так, жінкам-християнкам заборонялось одружуватися з мусульманами та іудеями. Заборонялось також одружуватись особам, які раніше вже перебували у трьох шлюбах.

Укладення шлюбу повинно було відбуватися за згоди молодих і за згоди їхніх батьків або інших близьких родичів. У випадку

смерті батьків і незгоди рідних видати дівчину заміж вона могла одержати дозвіл на шлюб від посадових осіб. Особиста згода на шлюб нареченого й нареченої мали значення лише в тому випадку, коли вони були матеріально забезпечені та перебували у зрілому віці. Найчастіше ця згода була тільки формальністю.

Майнові відносини подружжя залежали передовсім від того, яке майно кожний із них вносив, коли брав шлюб, тому що посаг дружини, хоча й переходив у спільну власність сім'ї, забезпечувався нерухомим майном чоловіка. У разі припинення шлюбу посаг підлягав поверненню дружині, а в окремих випадках – близьким родичам дружини. Якщо чоловік був значно біднішим від дружини і приходив у дім дружини, то його права розпоряджатися майном були обмежені. Але й у цьому випадку чоловік уважався главою сім'ї та був зобов'язаний виконувати всі повинності, покладені на маєток (господарство). Діти в сім'ї (навіть дорослі) зобов'язані були коритися батькам. За життя батьків майнові права дітей у сім'ї були обмеженими. Визнавалися тільки їхні права на майно, набуте ними особистою службою на стороні або отримане в дарунок чи у спадщину. Частку дітей у загальному майні сім'ї не було чітко визначено, хоч і не заперечувалося їхнє право на це майно. Батьки могли зі своєї доброї волі виділити дітям певне майно, але примусового виділу діти не мали права домагатися.

Характер майнових відносин чоловіків визначався залежно від того, було це майно загальним чи роздільним. Правом однаковою мірою забезпечувалися майнові права чоловіків як на роздільне, так і на загальне майно. Забезпеченню права роздільної власності служили й норми опікунського права.

Для законного розірвання шлюбу досить було чоловікам заявити перед світським або духовним судом чи посадовою особою місцевої адміністрації про те, що вони розривають свій шлюб, і вільні вступити у новий шлюб. Міщани запис про розірвання шлюбу робили в міському магістраті. Оформлення розлучення серед селян могло здійснюватися церквою, посадовими особами місцевої адміністрації або самим феодалом. Дозвіл на розірвання шлюбу повинен був надаватися тільки за наявності вагомих причин: **а)** нездатність чоловіка до подружнього життя; **б)** наявність певного ступеня кровної спорідненості; **в)** учинення тяжкого злочину одним із подружжя; **г)** перелюбство дружини; **д)** тяжка хвороба тощо. Шлюб припинявся також у випадках оголошення особи вигнанцем, відходу одного з подружжя у монастир. У цих випадках той, хто залишився, мав право одружитися вдруге.

Опікунське право було нерозривно пов'язане з сімейним і цивільним. Опіка призначалася над неповнолітніми юнаками до 18 років і дівчатами – до 13 років (за Статутом 1566 р.– до 15 років). Однак, якщо дівчина і після досягнення повноліття не виходила заміж, вона з-під опіки не звільнялася. Опікунами, згідно з законом, вважалися батько або мати неповнолітнього, а також найближчі родичі; сторонні особи могли призначатися опікунами лише згідно з заповітом батьків або за рішенням суду.

Опікун призначався з того стану, до якого належав опікуваний. Він мав виконувати всі повинності, що лежали на майні опікуваного, і мати не меншу дієздатність, аніж власник, який залишив майно неповнолітньому. Суд призначав опікуном уродженця ВКЛ, який мав доглянутий власний маєток і особисте господарство. Опікунами не могли бути служителі культу, крім випадків, коли священнослужитель сам мав власний маєток у тому ж повіті. Опікун не мав права відчужувати майно осіб, що перебували у нього під опікою. Справи за позовами до неповнолітнього про відчуження майна припинялися до настання повноліття.

Отже, правове регулювання цивільно-правових відносин в Україні часу ВКЛ будувалося на основі нерівної правоздатності суб'єктів правовідносин. Повноваження суб'єктів обумовлювалися станом та релігійною належністю, залежали від правового становища колективу (юридичної особи) і становища особи в суспільстві чи в сім'ї. Основу регулювання цивільно-правових відносин складали норми речового (інститути власності, володіння, застави, сервітутів) і зобов'язального права. Значного рівня розвитку досягли інститути спадкового та сімейного права. Особливим інститутом сімейно-шлюбного права був інститут віна.

Основні риси кримінального права

Злочин. Поняття злочину у праві Литовсько-Руської держави зазнавало трансформації. На етапах панування звичаєвого права злочин розумівся як заподіяння *шкоди*, згодом (від другої половини XV ст.) трактувався як *проступок*. Для позначення злочину також використовувалася неоднакова термінологія. Залежно від характеру і наслідків злочинних дій, злочини проти здоров'я, особистої та майнової недоторканності називалися *гвалтом, кривдою, лиходійством, шкодою*; проти державної влади – *«ображення маєстату господарського»*. Протиправний суспільно небезпечний характер діянь відтінявся термінами: *«виступ із права», «злодійство», «провина»*.

Суб'єктом злочину могли бути як окремі особи, винні в учиненні злочину (тільки люди: за шкоду, заподіяну тваринами, відповідав їхній господар), так і групи осіб, відповідальні за чужу провину. Колективна відповідальність групи осіб (сім'я, село, волость, місто) широко застосовувалася за державні, антифеодальні та релігійні злочини.

Від кримінальної відповідальності звільнялися божевільні («шалені»), а також особи, які не досягли визначеного законом віку. За Судебником 1468 р., не підлягали покаранню за крадіжку діти до семи років. За Статутом 1566 р. кримінальна відповідальність наставала після 14 років, а за Статутом 1588 р. – після 16 років.

Провина. До видання Третього Литовського статуту розмежування між умислом і необережністю у провині не проводилось. Якщо в діях особи не було умислу чи необережності, то кримінальне покарання не застосовувалося. У ряді випадків виявлена необережність тягла за собою не кримінальну відповідальність, а зобов'язання виплатити *головщину* (компенсацію за смерть) сім'ї убитого.

Для правильного визначення провини суд зобов'язаний був установлювати *причинний зв'язок між дією винної особи та результатом*, що настав. Наприклад, особа вважалася винною у вбивстві в тому випадку, якщо потерпілий помер від ран через нетривалий час. Але якщо потерпілий протягом 24 днів після побоїв ходив «по корчмах і гостях», а потім помер, хоча б і від тих ран, то підсудний вважався винним тільки в нанесенні ран, але не в убивстві. Так заперечувався причинний зв'язок між побиттям і смертю.

Обставинами, що звільняли від кримінальної відповідальності, виступали *необхідна оборона і крайня необхідність*. Право на необхідну оборону визнавалося за будь-якою особою, яка зазнала нападу. Для звільнення від покарання досить було довести, що потерпілий першим почав агресивні дії. Не несли покарання й посадові особи, які вбили злочинця під час учинення ним опору. Покарання не передбачала дія, вчинена за умов крайньої необхідності. Наприклад, тяжким злочином уважалися здача ворогу замку й капітуляція гарнізону, але здача замку через голод розглядалась як дія, вчинена за крайньої необхідності, і не тягла за собою покарання.

У Другому литовському статуті було зроблено першу спробу сформулювати *презумпцію невинності*. Судам у випадку висунення сумнівних звинувачень рекомендувалося бути більше схильним до виправдання, ніж до покарання.

У кримінально-правовому регулюванні на українських землях ВКЛ чітко розрізнялися як стадії злочинної діяльності – *намір, підготовка до злочину й замах*. Такі діяння були караними тільки у випадках, передбачених законом. Так, підготовка до заколоту і змови проти князя карались як закінчений злочин. Поява в суді зі зброєю каралася штрафом. Так само штрафом і позбавленням волі на шість тижнів карались удар або спроба удару кого-небудь рукою в залі суду. Набір, висловлений у вигляді погрози підпалити майно або вбити кого-небудь, тягнув за собою обов'язок того, хто привселюдно погрожував, перед посадовими особами відмовитися від цього, і представити поручителів. Якщо ж після погрози в потерпілого було вчинено підпал чи вбивство, то відповідав за це той, хто погрожував.

Співучасть розрізняли *просту*, за якої всі співучасники були виконавцями злочину, і *складну*, за якої одні діяли як підбурювачі, інші – як виконавці, а треті – як помічники. Особи, діяльність яких не перебувала в причинovому зв'язку зі злочинним результатом (причетність), але які знали про злочин, не підлягали кримінальній відповідальності, хоча могли нести майнову. Наприклад, майно членів сім'ї державного злочинця, які знали про зраду глави сім'ї, могло бути конфісковане. Першою спробою визначення міри покарання залежно від ступеня участі особи у вчиненні злочину було зроблено у статуті 1529 р.

Види злочинів. У Судебнику князя Казимира IV (1468) значна увага приділялася майновим злочинам (крадіжкам). Зокрема, розрізнялися три види крадіжок. Дрібними були такі, де вартість вкраденого оцінювалася в пів рубля, середні – більше вартості половини коня, великі – вартість одного коня.

За Литовськими статутами злочини *поділялися залежно від об'єктів злочинного посягання та способу порушення справ у суді*. У першому випадку злочинні дії можна переділити на такі основні групи: **1)** державні («ображення маєстату господарського»); **2)** проти порядку управління і правосуддя; **3)** військові; **4)** проти релігії й церкви; **5)** проти моралі; **6)** проти життя, здоров'я й честі людей; **7)** майнові; **8)** злочини слуг і феодално-залежних людей проти феодалів. Самостійним видом злочину вважалося переховування засуджених.

За способом порушення справ у суді всі делікти можна переділити на три види: **1)** Злочини, справи за якими порушувалися представниками державної влади, незалежно від волі потерпілого. У порядку державного звинувачення порушувалися справи передовсім за злочинами державними, проти порядку управління й правосуддя. **2)** Злочини у справах приватного

звинувачення становили найбільшу групу. Сюди відносили майже всі справи за злочинами проти особи, майновими і значну кількість справ за іншими злочинами. За злочинами приватного звинувачення, навіть найбільш небезпечними, допускалося примирення звинувачувача зі злочинцем, присудження штрафів на користь потерпілого, одержання потерпілим (звинувачувачем) визначеної винагороди від злочинця. Усе це значною мірою наближало кримінальні справи до цивільних. **3)** Злочини у справах змішаного звинувачення, за якими звинувачами могли виступати як посадові особи державного апарату, так і окремі громадяни, були найбільш нечисленною категорією судових справ змішаного звинувачення. До них належали частина справ за злочинами державними і проти порядку управління, а також справи про вбивство дружини чоловіком або навпаки, вбивство дітьми батьків чи батьками дітей.

Покарання у праві тієї доби позначалося декількома термінами. «Кара», «казнь» стосувалися всіх видів покарань. Терміном «*провина*» позначалися в основному майнові покарання і тюремне ув'язнення, а «*покутою*» – тілесні та ганьбливі покарання.

Мета і характер покарання. Основними цілями покарання були:

1) Залякування. (Передбачалося, що за допомоги залякування жорстокими покараннями можна було утримати від учинення злочинів або навіть виправити злочинця). **2)** Вирівнювання заподіяної шкоди і створення майнових вигод потерпілому за рахунок злочинця або його близьких. **3)** Заподіяння шкоди (страждань) злочинцеві – відплата (здійснювалася з огляду на стану належність як потерпілого, так і злочинця. У разі рівного становища їх у суспільстві – за принципом «*око за око, зуб за зуб*»).

У призначенні покарань особливо наочно виявлявся характер феодального кримінального права як *права-привілею*. Так, якщо шляхтич зумисно завдав рани або заподіяв каліцтво іншому шляхтичеві, то він міг бути присуджений до таких само ушкоджень і каліцтв за принципом «*око за око, зуб за зуб*». Якщо ж шляхтич учинив побіи або каліцтво простій людині, то присуджувалася лише виплата штрафу (нав'язка). Якщо проста людина поранила чи побила шляхтича, то каралася відсіканням руки, а у випадку завдання каліцтва підлягала страті. Слуга, який поранив пана, підлягав страті, а той, що підняв руку на пана, карався відсіканням руки.

Питання про покарання осіб, винних у вбивстві шляхтича або простої людини, залежно від класової та станової належності як потерпілого, так і злочинця вирішувалося неоднаково. Якщо

шляхтича вбили декілька шляхтичів, і всіх їх було визнано винними, то смертній карі підлягав лише один, на вибір звинувачувача, а інші притягалися до тюремного ув'язнення і виплати головщини. У разі вбивства шляхтича простими людьми страті підлягали всі, хоч би скільки їх було, і тільки у випадку вбивства шляхтича у бійці кількість простих людей, що підлягали смертній карі, обмежувалася трьома особами.

Прогресивним явищем у розвитку кримінального права стало введення кримінальної відповідальності шляхтича за вбивство простої людини. Однак процесуальний порядок установлення провини шляхтича в такому злочині був настільки ускладнений, що довести його винність найчастіше було неможливо.

Види покарання. Кримінальне право ВКЛ знало різні види покарань. Найбільш поширеними були *майнові покарання*. Судебник князя Казимира IV, наприклад, за дрібну крадіжку, яка була вчинена вперше, до злочинця пропонував застосовувати покарання у вигляді штрафу. Однак за середню та велику крадіжку винний вже заслуговував на смертну кару через підвищення. Цікаво, що вирок міг здійснювати сам потерпілий або ж його рідні.

Майнові покарання доби Литовських статутів застосовувалися як *основні* або *додаткові*. Вони полягали у визначенні грошових сум у кратному відношенні до завданого злочинцем збитку (найчастіше – в подвійному розмірі) або у вигляді конфіскації майна злочинця. *Конфіскація* також була самостійним видом покарання і застосовувалася до тієї шляхти, що ухилялася від виконання військової повинності. Конфіскацією маєтку каралися нез'явлення до місця збору війська, самовільне залишення військового табору, втеча з поля бою.

Смертна кара могла бути простою і кваліфікованою. Простою стратою вважалось повішення. Як кваліфіковані (мученицькі) види смертної кари застосовувалися: четвертування, спалення, посадження на кіл, утоплення. *Тілесні покарання* прийнято поділяти на калічувальні та болісні. У разі застосування калічних покарань засудженому завдавалося непоправне ушкодження тіла: відрубувалися рука, вухо, ніс або інший орган. Такі покарання мали служити залякуванням для інших, а також назавжди накладати своєрідне тавро на засудженого, попереджаючи всіх про його колишню злочинну діяльність. До болісних покарань належали побиття батогами або різками. Воно могло відбуватися біля ганебного стовпа. Кількість ударів законом і судом не визначалася. Тілесні покарання застосовувалися в основному до простих людей. Шляхтич, який побував у руках ката, втрачав своє шляхетство. *Тюремне ув'язнення* передусім застосовувалося як тимчасове

затримання злочинця до суду. Але від XVI ст. воно вже існувало як основне або додаткове покарання. За Литовськими статутами, тюремне ув'язнення застосовувалося на термін не більше одного року і шести тижнів. *Вигнання та оголошення поза законом* застосовувалося переважно щодо злочинців-феодалів, якщо вони звинувачувались у злочині, за якого передбачалася смертна кара. *Оголошення особи вигнаною (виволання)* здійснювалося через акт, що видавався державною канцелярією. Якщо вигнаний упродовж одного року і шести тижнів не був у суді, то визнавався «вічним виволанцем», а його дружина вважалася вдовою, діти – сиротами, маєток переходив спадкоємцям. Усім людям під страхом смертної кари заборонялося переховувати його чи навіть спілкуватися з ним. Убивство виволанця не каралося. У випадку затримання виволанець підлягав негайній страті. Додатковим покаранням для шляхти було *позбавлення честі*. Прості люди не підлягали цьому покаранню, оскільки вважалося, що вони честю не володіють. Позбавлення честі особи означало втрату шляхетської гідності. Позбавлялися честі особи, які ухилялися від виконання військової повинності, виволанці (вигнанці), злочинці, засуджені до страти, але помилувані, а також інші злочинці, що побували в руках ката. *Покаяння* як вид покарання полягало в зобов'язанні засудженого привселюдно в церкві або костьолі, стоячи на піднятому місці, чотири рази на рік оголошувати людям про свій злочин.

Відзначаючи жорстокість покарань феодального права на українських землях того часу, вчені (*В.Пічета, Й.Юхо*) звертають увагу на те, що порівняно з правом інших європейських держав того часу воно було більш гуманним. Ідеї гуманізму позначились у неприйнятті смертної кари щодо вагітних жінок, дітей і підлітків до 16 років, установленні кримінальної відповідальності шляхтича за вбивство простої людини, відсутності таврування злочинців, більш високій відповідальності за злочини проти жінок, порівняно невеликих термінах тюремного ув'язнення.

Отже, поняття злочину у праві Литовсько-Руської держави зазнавало трансформації. На етапах панування звичаєвого права злочин розумівся як заподіяння шкоди, згодом (із другої половини XV ст.) трактувався як проступок. Суб'єктом злочину могли бути як окремі особи, винні у вчиненні злочину, так і групи осіб, відповідальні за чужу провину. Від кримінальної відповідальності звільнялися божевільні й особи, які не досягли визначеного законом віку. Якщо в діях особи не було умислу чи необережності, то кримінальне покарання не застосовувалося. Обставинами, що звільняли від кримінальної відповідальності, були необхідна оборона і крайня необхідність. Було зроблено

першу спробу сформулювати презумпцію невинності (1566). Чітко розрізнялись як стадії злочинної діяльності намір, підготовка до злочину й замах. Види злочинів поділялися залежно від об'єктів злочинного посягання та способу порушення справ у суді. Основними цілями покарання були залякування, вирівнювання заподіяної шкоди, відплата. Питання про покарання осіб, винних у вбивстві, вирішувалося неоднаково – залежно від класової та станової належності як потерпілого, так і злочинця.

Основні риси судового процесу

Судочинство на українських землях ВКЛ в основних рисах мало в чому відрізнялося від судочинства в Києво-Руській державі. Характеризувалося суворим формалізмом, здійснювалось усно й відкрито з дотриманням певних процесуальних обрядів. Було єдиним як для цивільних, так і для кримінальних справ.

Увесь процес мав позовний (звинувачувальний) характер. Сторонам судового процесу надавалися досить широкі процесуальні права. Зокрема, в розгляді кримінальних справ потерпілий мав повноваження на широкі процесуальні дії, спрямовані на пошуки злочинця. Ці дії передбачалися звичаєвим правом і виконувалися здебільшого тоді, коли злочинець переховувався, намагаючись уникнути правосуддя. Позивач на будь-якій стадії процесу міг відмовитися від позову чи звинувачення, укласти мирову угоду або навіть помилувати злочинця. Але стосовно найбільш тяжких злочинів (проти держави й церкви) слідство і суд були обов'язковими, незалежно від заяви сторони. Тут виявлялися риси слідчого процесу, тобто практикувалися доноси, застосовувалися катування (до трьох разів, але заборонялося доводити до скалічення допитуваного), дотримувалася таємниця судочинства.

Реальний обсяг прав кожної зі сторін залежав від її станового й майнового становища. Найширшу процесуальну правоздатність мали магнати і шляхтичі. Обмеженою правоздатністю володіли залежні люди. Не в усіх судах вони самостійно могли вести справи. Узагалі не мали процесуальної правоздатності холопи, челядь, невільники та бранці. Представниками сторін у суді могли виступати професійні адвокати (за Статутом 1529 р. – «прокуратори»). Ними могли бути тільки ті зі шляхтичів, які знали місцеве право.

Особливістю судового процесу тієї доби було те, що на всіх етапах його розвитку в Литовсько-Руській державі у ньому вагому роль завжди відігравало українське звичаєве («*копне*») право.

Правові звичаї у судовому процесі, що зберігали своє значення й після появи Литовських статутів, виявляли себе так.

Потерпілий у разі заподіяння йому шкоди, за звичаєвим правом (і за Литовським Статутом) повинен був негайно сповістити про це сусідів, заявити в найближчі урядові установи, а згодом – до суду і записати про злочин у судову книгу. Таке оголошення про злочин називалося *«поволанням»*. Ним визнавався факт злочину, а також накладався обов'язок на жителів робити все можливе для викриття злочинця. Поволанням усі закликалися до збирання доказів у цій справі. За відсутності такого оголошення суд піддавав сумніву сам факт злочину. Отже, потерпілий мусив сам робити мірою можливості все необхідне для викриття злочинця.

Після поволання або й одночасно з ним потерпілий розпитував усіх, що кому відомо про злочин. Якщо це опитування не давало бажаних результатів, то вдавалися до *«прослуху»*. За допомоги останнього потерпілий сподівався дістати будь-яку звістку, завдяки якій пощастило би знайти злочинця.

Коли потерпілий натрапляв на слід злочинця і знаходив крадене, відбувалося *«личкування»* або *«лицювання»*, тобто позначення краденого як *«лиця»*. Крім коней, худоби, в Україні *«личкували»* також і птицю (різали лапки), і *«лице»*, або *«личко»*, передавали *вижєві*, потім – *возному* (особи державної адміністрації, виконавці публічно-правових процедур, які стежили за дотриманням у судочинстві норм звичаєвого та писаного права) для збереження до суду. У народі поширеним був звичай *«личкувати»* до суду злочинців, упійманих на аморальних учинках.

Потерпілий або його рідня мали право переслідувати й викривати злочинця насамперед у кримінальних справах. Тут ми ознайомимося з давньоруськими *«зводом»* і *«гонінням сліду»*. Якщо упійманий із краденими речами не визнавав себе винним, а заявляв, що речі він купив, його вели на *звід* – очну ставку з тим, від кого він одержав річ, опитували *«де він се взяв і на кого посилається»*. Так тривало доти, доки не знаходився той, хто не міг пояснити, звідки в нього взялася крадена річ. Він і визнавався винним.

Наступний елемент процесу – *гоніння*, або *виведення сліду*. Він полягав у тому, що з виявленням такого сліду, який свідчив про втечу злодія в певному напрямку, потерпілий відразу збирав із найближчих сусідів *«гарячу копу»*, яка в разі виявлення злочинця на гарячому, судила його або ж починала переслідування злочинця в напрямку сліду, що зберігся. Коли слід приводив до певного села, копа викликала його мешканців і вимагала *відведення сліду*, тобто доказу, що слід закінчується не тут, а йде далі. Копа йшла

далі, якщо громада доводила непричетність до справи. Там, де слід не могли відвести, копа виносила вирок. Ті, хто не відвів сліду, вважалися за «шкідників» і сплачували за завданий збиток ціну вкраденого. Слідчі дії здійснювалися також і на звичайній копі. З метою виявлення злочинця вона могла збиратися три рази. Отже, характерною рисою копного судочинства стало поєднання в одній особі судових і слідчих органів. Копне право не дотримувалося характерного для феодалізму станового поділу суспільства, тому в деяких актах копного суду шляхтич, боярин і простий селянин виступали як рівноправні суб'єкти процесуальних правовідносин.

Виклик відповідача до суду називався «погонею», «погоном». У Першому Литовському статуті ці терміни було юридично закріплено. Відповідач закликався до явки на суд іменем уряду. Як позов, так і погон записувалися в судові книги і вручалися відповідачеві через вижа (возного). «Позваного» викликали до трьох разів. Нез'явлення до суду без причин призводило до його прогашу у справі.

Існував також звичай «видачки», тобто закладу, що скріплював договір про явку до суду. Символом здійснення «видачки» було підкидання вгору шапок. З «видачкою» сторони не лише чітко визначали предмет спору і термін з'явлення до суду, а й домовлялися про розмір закладної суми, що передавалася сторонами в руки присутніх під час укладання договору осіб. Наслідки були такими: сторона, що не з'явилася до суду в призначений термін, позбавлялася свого закладу на користь іншої сторони; якщо з'являлись обидві сторони, відбувався суд і сторона, що програвала процес, позбавлялася свого закладу на користь судової влади.

У судовому процесі сторони доводили свою правоту за допомоги *доказів*. Серед останніх найважливішими були: власне визнання (дане не під примусом); документальні свідчення (особливо з поширенням писаного права та шляхетських привілеїв, коли змінився сам характер правової процедури – перевага надавалася письмовій фіксації, а не усному свідченню); речові докази (найважливішими були передовсім у кримінальних справах) і свідки.

Свідками могли бути лише християни з доброю репутацією. Помітну роль у процесі відігравали офіційні свідки. *Виж* (возний) виступали свідками правової процедури, здійснювали перевірку та установлення фактів і забезпечували докази. Певне процесуальне навантаження несли й інші свідки – *соки* (збирали докази правопорушення), *іздоки* (у XV – першій половині XVI ст. були уповноваженими спільною довірою сторін або звичаєм свідками

права у сфері поземельних розмежувань), *діцькі* (виконавці судової процедури), і *люди добрі*. Останні, на думку дослідників (В.Полищук), у площині публічно-правової процедури були передусім правовою стороною, яка своєю присутністю констатувала чинність кожної конкретної процесуальної дії.

Одним із найважливіших доказів у процесі судочинства була *присяга*. У середньовічному суспільстві присяга вважалася більш ніж переконливим доказом. Нерідко бувало, що присяга вирішувала процес. Сила присяги передовсім полягала в тому, що вона йшла з іменем Бога від совісті та була спрямована до совісті (П.Музиченко, Окс. Мироненко). Тому сторона, яка не була переконана у своїй правоті, намагалася уникнути присягання сама і не допускати присяги супротивника.

У литовсько-руському процесі було також багато звичаїв, використовуваних як способи доказування. Одним із таких способів було *«ставлення шапки»*. Ця процедура полягала в тому, що позивач, коли хотів зробити важливе посилення на своїх свідків, ставив перед суддею свою шапку. Звинувачений, якщо погоджувався вислухати й визнати їх свідчення, ставив і свою шапку – *«шапку протиставити»*. Якщо одна зі сторін відмовлялася від приставлення шапки, це вважалося одним із головних доказів її вини, і вона програвала справу. Іноді шапка ставилася або протиставлялася під певну суму застави, найчастіше тієї, що гарантувала правдивість показань. «Ставлення шапки» символізувало заклад «голови», тобто життя. Бувало, що обидві сторони заставлялися головою за справедливість своїх слів *«під утратою горла»*. Тому ця процесуальна процедура мала силу і значення найсильнішого, *«зупольного»* доказу й могла замінити всі інші юридично обґрунтовані докази. Звичай «ставити шапку» вживався в усіх судах Литовсько-Руської держави аж до вищого суду – панів-ради і великого князя.

Близькою до «ставлення шапки» була *«викидщина»*. Одна зі сторін, бажаючи переконати суд у своїй правоті, заперечуючи той чи інший факт, декларувала суму грошей або пропонувала ушкодити собі здоров'я, якщо вона виявиться неправою. «Викидщина», виражена у грошах чи в речах, йшла на користь урядові, адміністрації або суду.

Певні особливості мав процес у пореформеному суді. Зокрема, розгляд справи у гродському суді міг розпочинатися відразу ж після доправлення туди злочинця, захопленого на місці злочину або затриманого протягом 24 годин од моменту вчинення злочину. Якщо ж за цей час злочинця не затримали або він встиг сховатись у

себе вдома, то тоді його вже слід було викликати в суд позовом, повісткою, але не пізніше ніж через тиждень. У справах про самовільне захоплення маєтків цей термін міг бути подовжений до 10 тижнів. У випадку пропуску позивачем цих термінів порушити справу за звинуваченням осілого шляхтича можна було вже не у городському, а тільки в земському суді.

Судочинство в підкоморському суді мало свою особливість: справа розглядалася безпосередньо на місці спірних меж землеволодінь. Підкоморій заслуховував пояснення сторін, опитував сусідів, знайомився з письмовими та іншими доказами. Постановляючи рішення, підкоморій указував на місцевості межі землеволодіння і встановлював межові знаки. У випадку виникнення суперечки з приводу межі землеволодінь, розташованих у різних повітах, для її вирішення повинні були з'їжджатися підкоморії цих повітів і спільно вирішувати справу. У разі недосягнення ними згоди кожний із підкоморіїв складав свій проект рішення, і справа направлялася на розгляд до *головного суду*. Туди ж могли подаватись і скарги сторін на рішення підкоморського суду.

Отже, судочинство на українських землях ВКЛ в основних рисах мало в чому відрізнялося від судочинства в Києво-Руській державі. Процес характеризувався суворим формалізмом, здійснювався усно й відкрито з дотриманням певних процесуальних обрядів. Був єдиним як для цивільних, так і для кримінальних справ. Мав позовний (звинувачувальний) характер. Сторонам судового процесу надавалися досить широкі процесуальні права. Реальний обсяг прав кожної зі сторін залежав від її станового й майнового становища. Представниками сторін у суді могли виступати професійні адвокати («прокуратори»). У ході судового процесу сторони доводили свою правоту за допомоги доказів: власне визнання; документальні свідчення; речові докази, присяга і свідки. На всіх етапах розвитку судового процесу в Литовсько-Руській державі значну роль відігравало українське звичаєве (копне) право. Правові звичаї у судовому процесі зберігали своє значення й після появи Литовських статутів.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАЬ

1. Поясніть, чому форму державного устрою Києво-руської держави у перший період її існування визначають як дружинну?
2. Розкрийте соціально-правовий зміст системи сюзеренітету-васалітету в Київській Русі?
3. Наведіть приклади рецепції права в Київській Русі. Поясніть роль

- рецептованих норм в праві Київської Русі?
4. Порівняйте роль боярської верстви в Київській Русі і в Галицько-Волинській державі?
 5. Розкрийте механізм державної організації княжої Галицько-Волинської Русі?
 6. Поясніть, чому ми називаємо період перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського Литовсько-руською державою?
 7. В чому полягав вплив українських державно-правових традицій на характер держави і права Великого князівства Литовського?
 8. Поясніть, які суди на українських землях Великого князівства Литовського називалися копними? Їх юрисдикція?
 9. Якими були відмінності у спадкуванні батьківського і материнського майна за Литовськими статутами?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела

1. *Купчинський Олег*. Акти та документи Галицько-Волинського князівства XIII – першої половини XIV століть. Дослідження. Тексти. – Львів, 2004 – 1285 с. – Електронний ресурс: <http://www.history.org.ua/index.php?litera&id=6350&navStart=13>
2. Руська Правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Склали та підготували до друку проф. С. Юшков. – К.: Вид-во УАН, 1935. – Електронний ресурс: <http://izbornyk.org.ua/yushkov/ys.htm>
3. Статути Великого князівства Литовського: У 3-х томах / За ред. С.Ківалова, П.Музиченка, А.Панькова. – Одеса: Юридична література, 2002-2004.

Вибрана спеціальна література

1. *Горський А.А.* Ще раз про роль норманів у формуванні Київської Русі // Укр. істор. журнал. – 1994. - №1.
2. *Кобилецький М.* Магдебурзьке право в Україні (XIV- перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження. – Львів: ПАІС, 2008. – 406с.
3. *Котляр М.Ф., Ричка В.М.* Княжий двір Південної Русі X-XII ст. – К.: Наукова думка, 2008. – 359с.
4. *Крип'якевич І.П.* Галицько-Волинське князівство. – К., 1983.
5. *Кульчицький В., Тищик Б., Бойко І.* Галицько-Волинська держава (1199-1349 рр.) / Монографія. – Львів: Біблос, 2005. – 280 с.
6. *Кушинська Л. А.* Звичаєве право та його еволюція у східнослов'янському суспільстві VI–XI ст.: Монографія. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. – 142 с.
7. *Мірошниченко М.І.* Державність і право України: генезис у європейському контексті (З найдавніших часів до початку XIX ст.): Монографія. – К.: Атіка, 2006. – 544с.

8. *Ричка В. М.* "Вся королівська рать" (Влада Київської Русі) / НАН України. Інститут історії України. - К: Інститут історії України, 2009. - 180 с. - Повний текст видання удоступнений на сайті Інституту історії України НАН України за адресою: <http://www.history.org.ua/index.php?urlcrnt=LiberUA/PDF.php&isbn=978-966-02-5142-7>

Розділ III

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ ДОБИ РАНЬОГО НОВОГО ЧАСУ

КОЗАЦЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО

Козацтво постало внаслідок нагальної потреби історичного збереження українців як народу. Як суспільно-політичне явище, козацтво сформувалося в умовах поступової руйнації руської (середньовічної української) державності в рамках Великого князівства Литовського, політичного, економічного й національного гноблення українців у Речі Посполитій та агресії з боку Кримського ханства. Козацтво було тією соціально-динамічною силою, яка могла протистояти і протидіяти зовнішнім і внутрішнім антиукраїнським тенденціям і силам. А відтак стало провідною силою визвольної боротьби українського народу, цілеспрямованим виразником прогресивних напрямів суспільного розвитку, і набуло функції носія державності українців (Запорозька Січ, ресстрове козацьке військо).

Свого апогею козацька державність досягла в середині XVII ст., коли центр політичного життя України перемістився на Наддніпрянщину. Тут в результаті Національно-визвольної війни українського народу постала козацько-гетьманська держава під офіційною назвою – *Військо Запорозьке* (пізніше більш відома як *Гетьманщина*). Цей факт став одним із найважливіших результатів Національної революції українського народу середини XVII ст.

Революційний характер подій української історії, які розпочалися під керівництвом гетьмана Богдана Хмельницького 1648 р. (Хмельниччина) й тривали до ліквідації восени 1676 р. козацьких державних інституцій гетьмана Петра Дорошенка у

Правобережній Україні, найпослідовніше обстоюється та найгрунтовніше аргументується у працях провідних вітчизняних учених-медієвістів В. Смолія та В. Степанкова. *Революція*, – тому що в роки національно-визвольної боротьби було здійснено *кардинальні зміни* в суспільному ладі, державному устрої та праві. *Національна*, – тому що ці зміни об'єктивно відповідали інтересам усіх соціальних прошарків українського народу.

Становлення козацької Гетьманської держави відбувалося на ґрунті засад, що пройшли апробацію впродовж попередніх десятиліть на Запорозькій Січі та в середовищі реєстрового козацтва. Наслідком поширення на відвоювану територію козацьких військово-адміністративних органів влади було набуття «Військом Запорозьким» таких ознак державності, як забезпеченість спеціальним апаратом управління, публічність влади (стала обов'язковою для усього населення країни); *територія* (в межах якої дана організація була суверенною і єдиною) тощо.

Революція остаточно зазнала поразки в останній чверті XVII століття. Утримати державність було надзвичайно складно в умовах територіальних зазіхань із боку трьох агресивних сусідів – Речі Посполитої, Османської імперії та Московської держави. Перемога останньої зробила межу XVII–XVIII ст. в історії України переломною, започаткувавши завершальний етап розвитку «Війська Запорозького» – етап його поступової інкорпорації до складу Московщини. Фактично усе XVIII ст. вітчизняної історії проминуло під знаком занепаду як Гетьманщини, так і козацької державності в цілому. Ця тенденція під тиском російського самодержавства найбільш виразно виявила себе в поступовій відмові від революційних завоювань Хмельниччини в соціальній і політичній сферах та наступі на автономні права козацьких утворень (козацькі полки Слобожанщини, Запорозька Січ).

Українське козацтво – творець нової форми української державності

Виникнення українського козацтва

Перші відомі історикам згадки про українське козацтво сягають кінця XV ст. (1489, 1492 рр.). Проте окремі елементи та прояви козацтва в нашій історії мають давніші корені. Вважають, що попередником козацтва стало слов'янське населення басейнів нижньої течії річок Дніпра, Південного Бугу і Дністра (літописні «бродники», берладники), яке провадило господарську діяльність

у цих регіонах і мало демократичну військову організацію.

Як суспільно-політичне явище козацтво у своєму розвитку проминуло декілька етапів. Найбільш імовірною з-поміж низки версій щодо виникнення українського козацтва є та, що показує в часі джерела його формування (С.Леп'яко, В.Щербак).

До середини XVI ст. українське козацтво розвивалось як *військово-промисловий стан*. Козаками в тодішній Україні називали *уходників* (здобитчиків) – мешканців порубіжних із Диким Полем міст і сіл. Вони у необжитих степах південного порубіжжя, тодішнього українського етнічного розселення, розвивали уходні промисли (мисливство, рибальство). За цими заняттями закріпилася назва «*козакування*». Поступово пориваючи зв'язки з феодалами і феодалською владою, уходники створювали громади, які надалі ставали козацькими. Цьому сприяли екстремальні умови життя на великому кордоні між степовою та осідлою цивілізаціями, які від самого початку підштовхували їх до організації, створення об'єднаного спільною метою первинного осередку, здатного до саморозвитку і вдосконалення. Таким осередком спершу став загін-ватага, очолюваний найбільш впливовою особою – *отаманом*. За свідченням історичних джерел, козаками тоді були переважно мешканці сучасної Черкащини, особливо Черкас і Канева. Не випадково, в уяві сучасників, Черкаси були основним місцем зосередження козацтва. У Росії від XVI ст. назва «*черкаси*» навіть стала загальною для всього українського козацтва.

Дошкульність татарських нападів, від яких потерпали південноукраїнські міста, змушували козаків у відповідь здійснювати свої походи на татар, у яких брали участь, а часто й очолювали їх представники місцевої адміністрації. Вони й вербували та організовували здобитчиків служити прикордонною вартою. Зокрема, це були старости південноукраїнських повітів Остафій Дашкевич, Предслав Лянцкоронський, Семен Пронський, Бернард Претвич. Останній зокрема протягом 12 років керував Барським староством, чи не найбільш небезпечною ділянкою порубіжжя, оскільки саме там знаходився перетин двох шляхів – Чорного і Кучманського, яким татари ходили в свої грабіжницькі походи на Литву-Русь і Польщу. Окремі з литовських посадовців узагалі відмовлялися від цивільної служби, як, наприклад, Дмитро Вишневецький, і цілком віддавалися козакуванню й охороні порубіжжя від татар.

Від другої половини XVI ст. соціальна база формування козацтва розширювалася. Нову хвилю у процесі формування українського козацтва становили представники шляхти – *боярська*

верства та слуги. Це пов'язувалося з процесами консолідації панівних верств Великого князівства Литовського, яка супроводжувалася ліквідацією різних ступенів ієрархії, що існувала між ними, та ревізією прав на шляхетство. Підставою для визнання шляхетських прав ставало не відбування військової служби, а наявність документально підтвердженої власності на землю. Відтак військово-служиле боярство, переважна більшість якого володіла землею за звичаєвим правом, було позбавлене колишніх привілеїв і поставлене в умови рядового стану. Ця обставина сприяла злиттю цієї частини боярства з близьким йому за духом козацтвом, і вже під новим ім'ям воно стало вимагати відновлення своїх колишніх лицарських прав. Під впливом боярсько-шляхетського елементу відбулося перетворення козацтва з аморфної прикордонної військово-промислової громади у суспільний стан, який створив свої державні структури та збройні сили (Запорозьку Січ), перебрав традиції української державності, збереження (розвиток) духовних надбань та ідею національного визволення українського народу від колоніального гніту Речі Посполитої.

Від кінця XVI ст. основним джерелом зростання козацької верстви стало селянство та міщанство давно обжитих українських земель (Галичина, Поділля, Волинь, Полісся). Це зумовлювалося кількома моментами. *По-перше*, запровадженням кріпосного права і посиленням там кріпацтва. Ці процеси супроводжувались обмеженням та ліквідацією селянського громадівського самоврядування: «волочна поміра» (1557) ліквідовувала селянську громаду і запроваджувала панщину як основну форму використання праці селянства; копний суд замінювався вотчинним судом феодала; нарешті – повне закріпачення селян (1588). *По-друге*, посиленням експансії католицизму, зокрема після Брестської унії (1596). Як наслідок, в останній чверті XVI – на початку XVII ст. втечі селян та міської бідноти у необжиті й незаселені території Середнього Подніпров'я та Запорожжя як форми соціального протесту переростали у масове переселення.

Помітний вплив на формування козацької верстви справили заходи, вжиті урядом Речі Посполитої для колонізації Подніпров'я та Лівобережжя. Відомо, наприклад, щоб залучити на свої землі нових поселенців, феодали попервах установлювали для них пільги – звільняли від будь-яких повинностей на 5, 10, 15 та більше років. Утім, приставши на такі умови, недавні втікачі, що називали себе козаками, нерідко завчасно, до завершення строку «слобод», відходили на нові місця проживання – у південні й південно-східні райони, за Дніпрові пороги. Значна частина

люду, оселяючись на «слободах» та оголошуючи себе «козаками», взагалі відмовлялася визнавати над собою владу старост. У козацтві селян і міську бідноту приваблювало право власності на землю та свобода від експлуатації, насамперед, кріпацтва. Тому перехід у козацтво асоціювався в них з ідеєю вільного господарювання.

Підсумовуючи, зазначимо, що українське козацтво зародилось і розвинулось як результат особливих умов життя українського народу у степовій Україні. Основною причиною, що обумовила виникнення козацтва, були соціальні та економічні фактори. Виникнення козацтва пов'язувалось також з посиленням соціально-економічного та національного гніту в умовах Речі Посполитої. Козак був вільним дрібним власником і виробником, який стояв осторонь феодально-кріпосницької системи. Він був принципово ворожий їй та виступав соціальним ідеалом для переважної маси поневоленого населення України.

Другою основною причиною виникнення козацтва була турецько-татарська агресія, яка в Середньовіччі плюндрувала міста й села України, забираючи в неволю десятки тисяч людей. Напади кримських татар заради *ясиру*, що стали їхнім основним заняттям від останньої чверті XV ст., загрожували фізичному існуванню українського народу. За підрахунками дослідників, тільки від часу утворення Кримського ханства (1449) і до кінця XV ст. на українські землі було вчинено не менше 41 нападу, окремі з яких мали характер великих військових походів. Як наслідок, були повністю або частково спустошені міста, цілі регіони, захоплено в полон близько 220 тис. осіб (загальна чисельність населення українських земель становила 3,7 млн душ).

Насамперед самооборона від татарських нападів, а ширше – захист «*волості*» від татаро-турецької агресії, а також потреба в організації козацтва зі зростанням його чисельності призвели в середині XVI ст. до виникнення в пониззі Дніпра Запорозької Січі. Вона постала як специфічне соціальне утворення, що поєднувало в собі риси військової спільноти, політичного та соціального інститутів, і стала потужним імпульсом формування самосвідомості українського козацтва, утвердження його організаційної структури, а в підсумку – створення життєздатного політичного організму, який мав державотворчий потенціал. *Умовно від моменту виникнення Запорозької Січі в історії козацтва розпочався етап його суспільно-політичної консолідації, а згодом – і легалізації як стану в суспільстві Речі Посполитої.*

Військово-політичний устрій Запорозької Січі

Устрій запорозької спільноти базувався на республікансько-демократичних засадах, *визначальними елементами яких були інститут козацької ради та курінно-кошовий устрій*. Як військово-політичне утворення Запорозька Січ мала подвійний поділ – *військовий і територіальний*.

У військовому аспекті Січ та її військо поділялися на *курені*. У запорозьких козаків слово *курінь* вживалося у двох, але, водночас, тісно пов'язаних одне з одним значеннях: і як назва певної військово-політичної одиниці, що становила ядро Війська Запорозького, і як спеціальне помешкання для його проживання. Уважають (*Г.Стороженко*), що курінь також був бойовою одиницею, та лише в часи зародження козацтва. Згодом запорозький курінь утратив функцію тактичної військової одиниці, а став тільки базою для її формування.

Курінь був базовою структурною одиницею адміністративно-політичного устрою Січі. Традиційно на Запорозжжі налічувалося 38 куренів. Незмінними впродовж усього існування Січі залишалися їхні назви, первісно отримані чи то від імені першого курінного отамана, чи від місця, звідки прийшли за Дніпрові пороги перші козаки – засновники куреня. Більшість із куренів мали назви українських міст, наприклад, Батуринський, Ірклівський, Канівський, Переяславський.

Кожного, хто прибув на Січ із бажанням стати козаком, записували до одного з куренів. Замість платні такий козак отримував землю для господарювання або право на ведення промислу і, залежно від форми або стадії ведення господарства, перебував на помешканні в *бурдюзі, зимівнику, хуторі* чи *слободі*. Вироблену чи добуту на промислі продукцію козак реалізував через торгівлю і на зароблені кошти одягався, озброювався та харчувався (зокрема під час гарнізонної служби чи походу), а також сплачував податки до військової скарбниці Січі та скарбниці куреня. Відтак курінь як спеціальна військово-політична одиниця курінь гуртував запорожців, які мешкали на Січі (частина з них почергово виконувала обов'язки з прикордонної та гарнізонної служби), й тих, що були до нього приписані, але в мирний час вели своє господарство на зимівниках чи в городовій Україні.

Поза межами Запорозької Січі в розпорядженні товариства перебували землі, відомі під назвою «*Вольності Війська Запорозького*», які в адміністративно-територіальному аспекті поділялися на окремі округи – *паланки* (у перекладі з турецької – невелика фортеця, укріплення, де містилось управління певної частини території, тобто територіальна адміністрація). На початку

XVIII ст. було п'ять паланок, а згодом – вісім (Бугогардівська, Кодацька, Самарська, Орільська, Протовчанська, Кальміуська, Інгульська, Прогноївська). Адміністративно-територіальними центрами паланок були слободи або містечка, які водночас служили оборонними форпостами.

Позаяк одруженим проживання в Січі заборонялося, військо також поділялося на *січовиків* (людей неодружених) і *волосних* козаків, або «сиднів», які селилися з сім'ями по довколишніх степах. Усі разом – січовики та їхні волосні побратими – становили одну військово-адміністративну організацію, яка офіційно називалася «*Низовим Запорозьким військом і товариством*».

На Запорозькій Січі сформувався своєрідний суспільно-політичний устрій.

Структура влади. Найвищим органом влади була Січова (військова) рада, головна функція якої полягала у *реалізації колективної волі товариства*. Поняття колективної волі посідало (за В.Горобцем) центральне місце в системі демократичних громадянських цінностей запорозької спільноти.

Згідно зі звичаєвим правом у роботі ради брали участь усі козаки, які на той час перебували у Січі. (За деякими твердженнями, не допускалися до виборів старшини лише козаки-новобранці в перші роки свого перебування на Січі). Кожний мав однакове право голосу. Інколи ради проводились і на репрезентативній основі депутацій від куренів або ж винятково старшинські. Зібрання козаків з їхньої ініціативи називалося *чорною (чернецькою) радою*.

Рада на Запорожжі була водночас і вищим законодавчим, і адміністративним, і судовим органом влади. На її розгляд виносилися усі найважливіші питання життєдіяльності козацького товариства: встановлення козацького устрою, вирішення питань про участь війська у війні, обсяг і характер повинностей Запорозького війська, ведення переговорів із представниками інших країн, заслуховувалися звіти вищих керівників. Нерідко рада виступала і як вища судова інстанція у найбільш складних справах. *Участь козаків у раді розглядалась як громадянський обов'язок*, тому нерідко ледачих підганяли на зібрання киями.

Рада реалізовувала свої повноваження через *козацьке коло* (велике, мале). *Велике козацьке коло* складало січове товариство разом із курінними отаманами. Кожен із присутніх на раді козаків міг вільно висловити свою думку. Після тривалих нарад (могли тривати й не один день) козацька рада ухвалювала рішення, яке обов'язково ґрунтувалося на засаді одностайної згоди всіх

учасників зібрання. Ця згода досягалася через спрощену процедуру волевиявлення, що зводилася до схвальних або заперечних вигуків і підкидання шапок. Думка більшості перетворювалася на одностайне рішення ради, оскільки меншість завжди була змушена коритися диктату більшості (незгодним загрожували смертю). Це був спосіб, завдяки якому запорозька спільнота, організована на засадах військового суспільства і прямої демократії, забезпечувала свою політичну і військову згуртованість, а також достатній рівень правової й громадянської дисципліни.

Коли велике козацьке коло обговорювало питання порядку денного в принциповому плані, для пророблення механізму його реалізації з представників старшини збиралося на нараду *мале козацьке коло* (мала рада). Члени малої ради засідали сидячи на землі посередині великого козацького кола. Свої пропозиції, зокрема й підготовлені письмово, вони подавали на розгляд і затвердження великому козацькому колу. Про результати розгляду питання в малому колі козацьке зібрання повідомляли осавули. Рішення великого кола козацької ради приймалося вигуками й підкиданням догори шапок.

Породжена методом прямої демократії колективна воля запорозької громади була обов'язковою для виконання не тільки для січових козаків, мешканців запорозьких слобод і хуторів-зимівників, а й для всіх репрезентантів владної ієрархії разом з кошовим. Рада мала достатньо механізмів, аби протистояти ексцесам, пов'язаним з ігноруванням волі спільноти й невиконанням спільних ухвал. Насамперед, існувала практика усунення винуватців із їхніх посад та жорстоких репресій стосовно тих, хто наважувався не виконувати важливих постанов ради. Каралися посли, які, на думку учасників ради, недостатньо ретельно виконали доручену їм справу. Позбавлялися булави, а інколи й життя гетьмани чи кошові, котрі не виправдовували сподівань громади або ж підозрювалися у відхиленні від політичної лінії, визначеної загальною козацькою радою. Наприклад, за спроби посилити свої владні прерогативи за рахунок товариства був страчений козаками один із перших козацьких ватажків Предслав Лянцкоронський.

Ради скликалися обов'язково тричі на рік – на Новий рік, Великдень і Покрову, а також мірою необхідності. Найважливішою вважалася рада, що збиралася на Новий рік. На неї покладалося завдання перерозподілу між членами січового товариства земель і угідь та переобрання виконавчої структури Січі – *Коша* (кошового уряду).

Структура управління. *Киш* як центральний орган управління видав адміністративними, військовими, судовими й навіть духовними справами козацького товариства. Він складався з *військової* (командної) *старшини*, до якої входили *отаман*, *суддя*, *писар* і *осавул*.

На чолі Коша стояв виборний *кошовий отаман*. Кожного кошового обирали на рік. Ті, з небагатьох, хто був кошовим протягом декількох років (наприклад, Іван Сірко – впродовж 15-ти чи Петро Калнишевський – протягом 12 років) щороку обиралися Радою запорозького товариства. Вибори кошового отамана знаменували кульмінаційний момент Ради, оскільки від його діяльності значною мірою залежало життя на Січі протягом цілого року.

Кошовий отаман зосереджував у своїх руках велику військово-адміністративну та судову владу. Кошовий керував усіма галузями козацьких вольностей у Січі, паланках, зимівниках; від імені товариства вступав у дипломатичні зносини з іншими державами; затверджував обраних або призначених козаків на посади, а також розподіл земель (паланок) і трофеїв між куренями; вирішував питання прийняття козаків до війська або їх звільнення; виступав у ролі найвищої апеляційної інстанції. Як верховному судді кошовому належало остаточне вирішення або затвердження у справі, вибір виду й міри покарання винного чи злочинця. До обов'язків кошового входило також призначення духовних осіб у січову й паланкові церкви.

Кошовий отаман наділявся надзвичайними повноваженнями під час воєнних дій, у той же час він ніколи не був необмеженим диктатором. У своїх діях він керувався козацькими звичаями і традиціями. У мирний час його владу обмежували: щорічний звіт перед військовою радою, річний термін перебування на посаді, а також сама військова рада, яка будь-коли могла зажадати звіту отамана.

Другою після отамана особою в Запорозькій Січі був *військовий суддя* - гарант дотримання споконвічних звичаїв січової спільноти. У виконанні своїх основних функцій військовий суддя керувався не писаним законом, а переказами й традиціями, закріпленими багатовіковим досвідом народу. На суддю покладался обов'язок вершити судочинство *«швидко, справедливо та безпристрасно»*. Він розбирав кримінальні й цивільні справи, чинив суд над злочинцями, давав поради протиборчим сторонам, але найбільш складні й відповідальні справи разом із своїми пропозиціями передавав для остаточного затвердження кошовому отаманові або раді. За відсутності кошового отамана суддя

переймав його обов'язки, тобто ставав наказним кошовим отаманом. За допомоги військового скарбничого військовий суддя регулював витрати коштів на Січі та виконував обов'язки начальника артилерії. Зовнішньою ознакою влади військового судді була велика срібна печатка, яку він мусив завжди мати при собі під час загальних рад і скріплювати нею всі постанови січового товариства.

Військовий писар, очолюючи січову канцелярію, видав усім діловодством. Мав виключне право приймати офіційну кореспонденцію, так само як і відправляти листи від імені товариства. Відтак був значним вплив писара на адміністративну діяльність Запорозької Січі. В розпорядженні писара перебував один помічник (підписарій) та декілька писарчуків – служителів канцелярії. Писар також був начальником для всієї військової старшини, що обіймала посади писарів у паланках і похідних командах.

В обов'язки *військового осавула* входила організація й ведення прикордонної служби запорозьких земель, охорона зимівників і шляхів на Січ по Дніпру й на суходолі. Згідно з сучасними уявленнями, він поєднував поліційні та комендантські функції. Осавул проводив слідство та виконання судових вироків, керував несенням караульної служби, клопотався розподілом платні та провіанту. Знаком влади військового осавула була дерев'яна палиця зі срібними кільцями з обох боків. Помічниками осавула обиралися *підосавул та обозний*. Разом з обозним військовий суддя підтримував дисципліну й порядок у війську, у фортеці Січі та похідних таборах.

До гурту командної військової старшини входили також *курінні отамани*. На Січі вони користувалися великою повагою. В курінні обирали козаків бувалих, заслужених і рішучих. Вибори курінного отамана були справою лише певного куреня, без втручання козаків з інших куренів. У структурі Запорозької Січі посада курінного отамана була передовсім адміністративно-господарчою та військово-мобілізаційною. Курінний отаман забезпечував козаків стріливом і продуктами харчування, вносив прибулих у козацькі списки, організовував їхнє навчання, розбирав суперечки між козаками, судив їх. У бойових умовах накази курінного отамана (наказний курінний отаман) виконувалися негайно, і він фактично мав необмежену владу.

Командні посади військової старшини (крім посади курінного отамана) давали право на пожиттєве звання «*військової старшини*» особам, які хоча б раз їх займали. Разом із діючою старшиною ці люди входили до структури управління

Запорозького Війська під назвою «*батьків*» чи «*абишитованої старшини*» – неофіційного органу при кошовому отамані. Ця військова старшина без посад була фактично резервом найдосвідченіших військових кадрів Січі. Традиції запорозького товариства оберігали старі заслужені козаки. Вони користувалися серед козаків великим авторитетом та, головне, передавали з покоління в покоління норми звичаєвого права.

Окрім діючої військової старшини та «*батьків*» до структури управління Запорозької Січі входили також *військові «служителі»* (начальники або чиновники) – нижча виконавча ланка, а також *похідна та паланкова старшина*.

До військових чиновників належали такі особи.

Військовий пушкар на Січі очолював артилерійську та фортифікаційну справу. Зберігав порох і свинець, ядра, навчав і командував гармашами. Клопотався постачанням артилерії. У віданні пушкаря була також пушкарня, де утримувалися злочинці, тому часто він використовувався як в'язничний наглядач. У розпорядженні пушкаря перебували *підпушкар* і декілька *гармашів*.

Військовий товмач (або драгоман), окрім іншомовних перекладів документів та переговорів з іноземцями, очолював розвідку й контррозвідку Січі. Входив до складу посольств, що відряджалися від Січі до інших держав.

Довбиш завідував військовими литаврами, якими скликав козаків на ради. Крім цього – прямого обов'язку, довбиш інколи виконував поліційні (супроводжував злочинців на суд, приковував засуджених до ганебного стовпа посеред січового майдану тощо) та інспекторські (проводив інспекцію виходу козаків із зимівників) функції. Назагал довбиш уважався помічником осавула: направлявся в паланки для з'ясування причин затримки податків, особисто мав бути присутнім при виконанні вироків, стягував на користь війська мито тощо.

Діяльність *військових шафарів* та *кантаржеїв* пов'язувалася з дотриманням режимних вимог. Шафарами (яких було чотири чи більше), називали збирачів податків на перевозах: Кодацькому, Микитинському (через Дніпро), Самарському (через Самару), Бугово-Гардовому (через Буг). У кожного шафара був підшафарій, писар і підписар. Кантаржей на Січі був хоронителем еталонів ваги й міри, – стежив за дотриманням правил торгівлі. До функцій кантаржея належало також відання збором відрахувань до січової скарбниці. Він збирав на користь товариства прибутки із товарів і продуктів, які привозилися на продаж до Запорожжя.

Військові канцеляристи поділялися на старших і молодших та перебували під командою військового писаря.

До складу військових служителів входили також *отамани січової школи*. Вони очолювали освіту дітей у січових школах (навчання велося коштом Січі), та обиралися самими школярами (один для школярів старшого, інший – молодшого віку). Військові шкільні отамани піклувалися забезпеченням школярів продовольством і приладдям, зберігали шкільну скарбничку.

Важливим елементом адміністративно-політичної структури Запорозької республіки була Церква. Збереглося надзвичайно мало історичних відомостей, що давали б уявлення про внутрішньоцерковну організацію і структуру Запорозької церкви. Через настоятеля центрально-січової церкви (Покрови Богородиці) реалізовувалися розпорядження кошового, військової ради, адресовані й іншим запорозьким церквам (у 1775 р. в Запорозькій Січі діяло 14 парафій). Потреба виконання розпорядницьких церковних функцій зумовила у часи Нової Січі спеціальну посаду – *начальника січових церков*.

До військових служителів належали також козаки, що обіймали посади *булавничого, хорунжого, бунчужного і перначника*. Хоча інколи їх відносили й до вищої кошової старшини.

За січовою (військовою) старшиною йшла територіальна – паланкова. Вона стояла вище військових «служителів», однак діяла за межами Січі, у своїх паланках. Паланкову старшину комплектували через вибори на Січовій раді. До її складу входили: *полковник* (його називали ще «*сердюком*»), *осавул, писар, підосавул, підписар, хорунжий*. На ці посади щорічно обиралися найзаслуженіші люди.

Полковник на території паланки уособлював кошового. Він так само виконував адміністративно-фінансові та військові функції, відав судочинством. (До паланкового суду входило по три представники від паланкової адміністрації та козацької громади). Влада паланкового полковника поширювалась як на козаків, що мешкали на території певної паланки, так і на осіб, котрі проїжджали через територію паланки. Полковник відповідав за моральний стан і дисципліну козацького середовища в слободах і зимівниках та своєчасний збір козацького війська у випадку надходження розпорядження з Січі. Крім того, на полковників покладалася обов'язок стежити за порубіжжям. У розпорядженні паланкового полковника завжди перебували загони січовиків, представників з усіх козацьких куренів. Паланкова старшина підпорядковувалася Січі. Відтак Кіш виступав найвищою апеляційною інстанцією судових та адміністративних рішень, що ухвалювалися в паланках. Ознакою влади полковника був металевий пернач.

Найнижчий ступінь у запорозькому табелі рангів займали *громадські отамани*. Вони стояли на чолі слободи чи промислу і виконували адміністративно-поліційні функції. Повний штат січової адміністрації коливався від 49 до 149 осіб.

Велике значення для консолідації козацтва мала боротьба запорожців проти турецько-татарської агресії. Запорозька Січ стала своєрідною військовою базою, звідки здійснювалися морські та суходільні походи, а козацтво – могутньою організацією з *власними збройними силами*. Ядро війська трималося у постійній бойовій готовності в куренях Січі. Його основу становила *піхота*, а *кіннота* була нечисленною. У великий похід, суходільний чи морський, завжди брали з собою *артилерію*. Січовий *флот*, як відомо, складався з великих човнів – «чайок» (20 метрів завдовжки, 4 завширшки). Першу звістку про морський похід козаків на чайках-байдаках датовано 1492 р.

Тактичною (бойовою) одиницею в Запорозькій Січі були похідні підрозділи, що називалися *командами* або *партіями*. Вони формувалися на базі куренів. Якщо військо вирушало в похід, то разом із формуванням команд (партії) призначалася «*наказна*» (*похідна*) *військова старшина*, яку складали *полковник, осавул, писар*. Зазвичай, команди під час походу чи бойових дій очолювали «*батьки*» – представники відставної старшини. Провідна роль в індивідуальній бойовій підготовці козака та безпосередньому керівництві ним у бою належала інституту *товаришів* – командирів первинних підрозділів.

Звичаєве (козацьке) право Запорозької Січі

Своєрідним інструментом військово-адміністративної влади у Запорозькій Січі була її правова система. Звичаєво-правові норми, що склалися на Січі, урегульовували відносини кримінального (злочини, покарання) і цивільного (право власності, угоди) характеру.

Серед найбільш характерних особливостей козацького звичаєвого права Запорозької Січі була, зокрема, та обставина, що у частині правових інститутів воно не знало різниці між кримінальними й цивільними правопорушеннями. Найбільшого розвитку набула сфера кримінально-правового регулювання, особливо норми, що встановлювали відповідальність за злочини. Характерним також було встановлення виду покарання без визначення його міри.

Козацьке право Запорозької Січі злочином уважало шкоду, заподіяну життю, здоров'ю, майну, честі особи або всьому

запорозькому товариству. передбачало досить широкий перелік злочинів, які, залежно від об'єкта злочину, умовно поділяють (І.Грозовський) на декілька видів: *військові* (порушення правил несення служби, дезертирство, ухиляння від служби); *службові* (розкрадання скарбниці, перевищення службових повноважень і зловживання службовим становищем); *проти порядку управління і суду* (непокора адміністрації, фальшивомонетництво, підроблення печаток і документів, кривоприсяга і кривосвідчення в суді); *проти особи* (убивство, завдання каліцтва, ран чи побоїв, образа); *проти власності* (крадіжка, пограбування, приховування краденої речі, знищення чужого майна); *проти моралі* («зганьблення жінки не по пристойності», перелюбство чи зв'язок із жінкою (на Січі), приведення на Січ жінки).

Покарання відзначалися значною суворістю, і мали публічний характер. Мета покарання полягала у відплаті й відшкодуванні збитків та в залякуванні. Вироки виносилися й виконувалися на площі привселюдно. Це робилося з двох причин: *по-перше*, вважалося, що публічне покарання було пересторогою для інших козаків утриматися від злочинних дій; *по-друге*, велика роль у справі винесення вироку та його виконання належала козацькій громаді.

Широко застосовувалася смертна кара, що поділялася на *просту* й *кваліфіковану*. Кару смертю здійснювали *закопуванням* у землю (за вбивство товариша), *повішанням*, *посадженням* на гостру палю, *утопленням* і *забиванням біля ганебного стовпа* киями. Зокрема, останньому покаранню, яке виконувалося найчастіше, піддавали злодіїв, переховувачів краденого, боржників, осіб, що дозволяли собі перелюбство, вчинили бійку або насильство. Сфера застосування смертної кари (за І.Грозовським) була досить близькою до визначеної Литовськими статутами. Щоправда, з часом застосування смертної кари звузилося. До того ж, існував звичай: якщо козака засуджено до страти, врятувати його могла лише кохана дівчина. Наречена мала прийти до товариства в день страти і забрати його з собою. За рішенням громади злочинця могли відпустити з нею, але повернення на Січ для нього заборонялося. До чоловіка, врятованого таким чином, козаки ставилися з презирством. Бували випадки (за Є.Луняком), коли козак обирав смерть, ніж ганьбу порятунку ціною нареченої.

Досить суворими були тілесні покарання, які залежно від мети поділялися на *болючі* (побиття киями) і *калічницькі* (відсікання носа, вух, кінцівок, таврування). За крадіжку, заподіяння тілесних ушкоджень часто *карали покаліченням* – ламали руку або ногу. *Ув'язнення* як вид покарання застосовувалося тільки як тимчасовий

захід, до остаточного розслідування справи або ж до виконання смертного вироку. За дрібні провини застосовувалось *прив'язування* чи *приковування до ганебного стовпа*.

Відомостей про норми, які регулювали би відносини цивільно-правового характеру, збереглося небагато. Козакам були відомі такі складні юридичні поняття, як *давність володіння*, *право першого володіння*, *нерівний розподіл стягнення*. Норми звичаєвого права встановлювали порядок володіння й користування землею, лісами, озерами. *Земля й усі угіддя вважалися спільною власністю*. Землею користувався кожен, хто мав змогу її обробляти, а угіддя (особливо риболовні – лимани, ставки, степові річки) підлягали щорічному розподілу між куренями, яке здійснювалося жеребкуванням. У період Нової Січі почала формуватися приватна власність на землю. У праві це відобразилося посиленням відповідальності за збройні напади козацько-селянських низів на землю старшин і багатого козацтва.

Зобов'язання виникали внаслідок заподіяння шкоди і з договорів. Звичаєве право Запорозької Січі знало також різноманітні угоди. Найпоширенішими договорами між козаками були *міна*, *купівля-продаж майна*, *дарування*, *позика*, *особистий найм*. Усі вони укладалися в усній формі (за винятком договору позики).

Суд на Запорозжжі був *«простим, правим і скорим»* (Д.Яворницький). Він не відділявся від адміністрації та ґрунтувався лише на нормах усного права. Писані закони інших держав не мали чинності. У судочинстві брала участь уся військова старшина. Рішення в особливо важливих справах виносив увесь Кіш чи навіть Рада.

Козацький суд у запорізьких козаків мав кілька інстанцій. Для козаків, що жили у паланках, таких інстанцій було чотири: паланковий суд, курінний отаман, військовий суддя й кошовий отаман. Для січовиків першою інстанцією був курінний отаман. Як звичайно справа вирішувалася тією чи іншою особою з середовища козацької старшини у межах її компетенції. Прийняте рішення підлягало негайному виконанню. Проте, в окремих випадках допускалося оскарження рішення нижчої інстанції козацького суду у вищій (*Я.Падох*).

У судовій практиці козаків існував *єдиний процес* розгляду як кримінальних, так і цивільних справ. За докази в судовому процесі правила визнання сторін, покази свідків, різні письмові документи (наприклад, розписки в одержанні грошей чи майна тощо). Судовий процес був усним. Розгляд справи починався з умовлення злочинця покаятись у вчиненому злочині, відмовитися від поганих

справ і добре поводитися. Наприклад, викрадачів худоби у татар прощали, якщо вони давали присягу в церкві, що відмовляються від вчинення поганих справ. У разі відмови давати покази обвинуваченого допитували під тортурами. Мали місце катування не лише в січовій, а й у паланкових в'язницях. Під час допиту військовий писар вів протокол. Коли злочинець визнавав свою провину, старшина на сходці виносила вирок, який відразу ж виконувався тут же, на місці злочину, або на ярмарку біля ганебного стовпа чи шибениці.

За наявності достатніх пом'якшувальних підстав злочинця могли відпустити на поруки близьких. Останні зобов'язувалися в разі повторного порушення закону спіймати злочинця і доправити його на Січ. Беручи до уваги наявність у злочинця на утриманні малолітніх дітей, дружини, смертну кару іноді замінювали побиттям киями.

* * *

Виникнення Запорозької Січі зумовлювалось як внутрішніми потребами козаків, що перебували на південному порубіжжі, так і необхідністю захисту українських земель від зовнішньої загрози. Ці обставини справили безпосередній вплив на формування демократичних засад суспільно-політичного устрою січовиків. Багато дослідників історії козацтва (напр., *І.Грозовський, І.Паньонко*) дійшли висновку, що ***Запорозька Січ була державою, козацько-християнською республікою, важливим етапом розвитку української національної державності.*** Уся система органів військово-адміністративної влади мала можливість виконувати як внутрішні, так і зовнішні функції, що властиві державній владі. Інші дослідники (*О.Бойко*), Запорозьку Січ вважають деформованим варіантом державності з переважаючим інтенсивним розвитком військової сфери. Маючи головні ознаки державності, все ж була лише своєрідною перехідною моделлю між справжньою повноцінною державою і професійним військовим об'єднанням.

Державно-правовий статус реєстрового козацтва у Речі Посполитій

Вирішення козацької проблеми у Речі Посполитій набувало ознак суспільно-станової проблеми. Козацтво, яке чимраз активніше заявляло про себе як про окрему силу, соціальний стан із визначеними правами, у тодішньому становому суспільстві виявлялося аномалією. Відповідно, вирішення козацької проблеми точилося, насамперед, навколо легалізації козацтва як

суспільного стану, який існував реально, але не був визнаний польським урядом.

У суспільній думці того часу висловлювалося чимало пропозицій щодо способів вирішення козацького питання. Чи не найбільш поширеним стало *потракткування козацтва як форми військового найманства*. Відразу після Люблінської унії (1570), польський король і великий князь литовський Сигізмунд II Август дав доручення вчинити «постановлення між козаками низовими», тобто упорядкувати козацьке життя відповідно до загальнодержавного, вибравши з-поміж козаків на державну службу «певний почет», що мав діставати річну платню зі скарбу.

Перша спроба реалізувати такий проект була здійснена 1572 р. зі створенням козацького загону, який мав одержувати платню з державної скарбниці. Наймані козаки (300 душ) були записані в окремий *реєстр* (список), від чого дістали назву «*реєстрових козаків*». Їхнє офіційне призначення полягало в охороні південно-східних кордонів від турецько-татарських нападів. Але основна мета створеного полку полягала в запровадженні певного контролю над Запорозькою Січчю.

Якісно нового статусу реєстрове козацтво набуває наприкінці 70-х рр. XVI ст., коли польський король Стефан Баторій, поширив на козацтво надане Сеймом право наймати на військову службу держави чужинців. Відтак окремими привілеями було поновлено організацію платного козацького полку (1578) та узято його на реєстр (1581). Реорганізація козацького реєстру, відокремлення його від нереєстрового козацтва було проведено згідно з прийнятої сеймом Речі Посполитої постановою «*Порядок щодо низовців і України*» (1590). Вона конкретизувала заходи по підтриманню порядку серед реєстрових козаків, зокрема зобов'язувала їх складати присягу Речі Посполитій. Через два роки (1592) знову було окреслено козацькі «вольності» та розширено їх (1625). Фактично саме цими акціями козаки уперше в законодавчій практиці Речі Посполитої вступали договір з державою як самостійний привілейований вільний стан. Однак офіційно визнавалися лише ті з козаків, яких уписували до реєстру. Усе ж інше козацтво, тобто його переважна більшість, опинилося на становищі невизнаної, або нелегальної маси, і цим було поставлено поза законом.

Реєстрове козацтво отримувало право *власної військової, адміністративної та судової юрисдикції*. Зокрема, статус регулярного війська. У володіння створеного війська було передано містечко *Трахтемирів* (нині село на Київщині) із монастирем для розміщення арсеналу та лікування поранених і хворих козаків. Реєстру було дано кілька гармат, королівський

прапор і литаври. За свою службу реєстровики мали отримувати платню грошима або натурою. Їм було надано ряд привілеїв, зокрема: виведення з-під юрисдикції шляхти, влади старост, воєвод, міських магістратів, мати власний – козацький – суд. Так, згідно з ординацією (1625) польський уряд змушений був визнати за реєстровими козаками право обирати старшину і, зокрема, сотників, надавав їм адміністративні й судові повноваження щодо козацького стану. Окрім того, реєстровики отримували право власності на землю, звільнялися від податків і повинностей, мали право безмитного заняття промислами й торгівлею.

У польських офіційних документах реєстрове козацьке військо називалося «*Низовим*» або «*Запорозьким військом*». Ця назва виникла через те, що нести службу воно повинно було за порогами, на низі Дніпра. «Військо Запорозьке», на відміну від війська Запорозької Січі, розташовувалось у північній частині України. Ординацією 1625 р. (Куруківська угода) у реєстровому козацькому війську було запроваджено *полково-сотенний устрій*. Тоді було сформовано *шість* полків: Білоцерківський, Київський, Канівський, Черкаський, Корсунський, Переяславський. Якщо долучити їх до «*вольностей*» Запорозької Січі, то матимемо поважну територію, на якій було своє козацьке військо, своя адміністрація, панували православна віра, національна судова та освітня системи. Іншими словами, з перших десятиріч XVII ст. розпочався процес перенесення устрою Запорожжя на «*волость*» або в «*городи*» – райони, де базувалися козацькі полки. Тим самим, було створено всі передумови держави, тобто автономності краю, що входив до складу Речі Посполитої.

Структура управління й функції посадових осіб реєстрового козацтва також були приблизно такі ж, як і в Запорозькій Січі. Відмінності полягали в тому, що вищим органом адміністративного, військового і судового управління в реєстровиків виступав *уряд генеральної старшини* на чолі з *гетьманом*, Останній затверджувався королем Речі Посполитої, і ця обставина, як звичайно, ставила гетьманів реєстрових козаків у залежність від волі польського монарха. Генеральна старшина – генеральні осавули, обозний, суддя, писар – була дорадчим органом при гетьмані. А вищим органом самоуправління реєстрового козацтва також була *загальна військова рада*, яка також принципово не відрізнялася від Ради Запорозької Січі.

Польський уряд часто намагався використати реєстрових козаків у війнах із сусідами та для боротьби проти нереєстрових (Запорозької Січі). Чисельний склад реєстрового війська змінювався залежно від обставин війни та вимог повсталих

козаків, які від кінця XVI – першої половини XVII ст. стали рушійною силою селянсько-козацьких повстань. Так, наприклад, у 1617 р. в реєстрі налічувалось тисяча козаків. 1618 р., під час походу польського війська на Москву, до реєстру було вже записано 10 600 козаків, а 1619 р. за Роставицькою угодою між повсталими козаками і польським урядом – лише три тисячі. Щоб остаточно підірвати козацько-селянський рух, Річ Посполита вдалася до надзвичайних за жорстокістю репресій щодо козацтва. Так, після поразки козацького повстання Я. Острянина та Д. Гуні (1638), сейм ухвалив *«Ординацію Війська Запорозького, що перебуває на службі у Речі Посполитій»*.

За цим документом статус реєстрового козацького війська зводився до допоміжного польського війська, призначеного лише для сторожової служби. Козацтво було поставлено під суворий контроль королівської адміністрації та позбавлялося багатьох привілеїв, а самі козаки перетворювались «у хлопів».

Усі ознаки козацької державності скасовувалися. Зокрема, *«на вічні часи»* було скасовано виборність гетьмана та іншої старшини, скорочено реєстр, ліквідовувався козацький суд. Посада гетьмана заміщувалася посадою *королівського старшого комісара* (обирався сеймом на пропозицію коронного гетьмана з-поміж шляхтичів) з військовою та судовою владою над козаками. У розпорядження комісара передавалася особлива гвардія з польської шляхти. На посади полковників і осавулів також призначали тільки польських шляхтичів. А найвищим виборним козацьким урядом залишався уряд сотника. Та й його сейм позбавив права на судочинство (*«древних юрисдикцій, прерогативов»*).

Для нагляду за козаками й виконанням ними своїх обов'язків полковники повинні були постійно перебувати у своїх полках. Встановлювалися офіційні обмеження і щодо місцевості проживання реєстрового козацтва. Зокрема, вони мали мешкати тільки у прикордонних містах Черкаського, Канівського і Корсунського староств. Козацькі землі в інших місцях поверталися «старим володільцям». Реєстровим козакам заборонялися морські походи. А міщанам заборонялося вступати в козаки, а також одружувати з козаками своїх дітей. Вводилися обмеження на пересування. Так, на Запорозьку Січ реєстровий козак міг іти тільки «з паспортом комісара», інакше пійманий карався на смерть.

Попри офіційні обмеження, процес творення нового активного соціального стану, що став носієм і захисником української національно-релігійної самобутності, не перервався. Існування реєстрового козацтва у Речі Посполитій насамперед спричинилося

пробудженню в середовищі усього козацтва свідомості своєї відокремленості від інших станів.

Отже, на середину XVII ст. в Україні фактично одна проти одної стояли дві держави-антиподи: Річ Посполита і християнська козацька республіка, чию окуповану територію прагнуло визволити запорозьке козацтво – носій державності українського народу.

Соціальні та політико-правові аспекти становлення «Війська Запорозького» - козацько-гетьманської держави

Формування основ нового суспільного ладу

Розмах і глибина антикріпосницького та визвольного руху у перебігу революції привели до значних змін у соціально-економічній сфері на території, означеній як *Козацька держава*, змінили соціальну структуру українського суспільства, і фактично заклали основи формування нового суспільного ладу.

Революційний характер змін у суспільному ладі зумовлювався передусім змінами у формах феодалного землеволодіння. *По-перше*, внаслідок перебігу революції ще впродовж 1648-1652 рр. були, за незначним винятком, ліквідовані велика й середня земельна власність, фільварково-панщинна система господарювання й кріпацтво. *По-друге*, основна частина земель вигнаних польських панів і магнатів перейшла до скарбу Війська Запорозького, тобто стала власністю держави, якою розпоряджався гетьман. *По-третє*, помітно зміцнилися позиції землеволодіння православних монастирів. (За підрахунками І.Крип'якевича, протягом 1648-1657 рр. 11 православних монастирів одержали 48 земельних володінь). *По-четверте*, почало складатися гетьманське й старшинське землеволодіння. Останнє існувало у двох формах: ранговій (тимчасовій) і приватній (спадковій). *По-п'яте*, аграрна політика Б.Хмельницького сприяла завершенню процесу становлення козацької земельної власності фермерського типу. І, нарешті, *по-шосте*, внаслідок революції значна частина земель перейшла у володіння селян, які, користуючись звичаєм *займаницини*, захоплювали її у вигнаних польських феодалів.

Кардинальні зміни, що сталися у формах феодалного землеволодіння, насамперед позначилися на процесі формування панівного класу-стану козацької України. Він суттєво відрізнявся від попереднього державного періоду. *По-перше*, привілейовану верству

суспільства становили вже не магнати й велика шляхта – феодали, як звичайно, польського походження. Це були козацька старшина, заможне козацтво, дрібна шляхта, верхівка православного духовенства, міський патриціат, які у своїй масі не були феодалами – власниками маєтків, безпосередніми визискувачами селян і міщан. По-друге, на відміну від Речі Посполитої, для суспільного ладу якої характерним був утруднений перехід з одного стану в інший (*становий устрій*), у Козацькій державі періоду Національної революції існувала відносна відкритість між станами та соціальними групами. Це стало можливим тому, що консолідація панівної верстви козацької держави ще не завершилась.

У політичному житті України зросла роль дрібної (української) шляхти. Правове становище шляхтичів визначалося т.зв. «*попередніми правами*» - окремими нормативними актами права попереднього державного періоду (Речі Посполитої), а також актами гетьманської влади, за допомоги яких вони відновлювали, зміцнювали й розширювали свої права і привілеї.

Суттєво змінилося становище козацтва. Воно стало привілейованим станом. Верхівка козацтва відіграла провідну роль у формуванні політики уряду, керівництві армією та функціонуванні адміністративного апарату. Козацтво звільнялося від податкового тягара та низки повинностей, мало ряд привілеїв, зокрема користувалося правом станового судівництва – козацькими судами.

Докорінно поліпшилося становище православного духовенства. Воно й далі поділялося на *біле* й *чорне*. Останнє перебувало під особливою опікою: держава постійно збільшувала монастирські землеволодіння. Біле духовенство було виборним і клопоталося не тільки церковними, а й суспільно-політичними справами. Козацька держава розширила станові привілеї духовенства, чим фактично поставила його в один ряд із козацькою старшиною та шляхтою. Духовенство зберігало свої станові суди, до юрисдикції яких, як і раніше, належали сімейно-шлюбні та спадкові справи.

На краще змінилися умови життя українських міщан. До їхніх рук перейшла міська влада. Усі міські жителі визнавалися вільними. Це давало їм право на заняття ремеслом, торгівлею та промислами. Проте міщанство належало до податкового стану, а тому на нього поширювалась уся система різноманітних повинностей (ярмаркове, мостове тощо).

Прогресивне значення мали й здобутки селянства (посполитих), які домоглися особистої волі (ліквідація кріпацтва), вільної зміни місця проживання, права вступу до козацького стану (нівелювало

різницю між правовим становищем селян і козаків), спадкоємного володіння землею та сільськогосподарськими угіддями. Однак і в козацько-гетьманській державі селянство несло на собі основний тягар податків і повинностей. Селянство сплачувало найобтяжливіший з податкових зборів – *стаційний*, себто сплата грошових і натуральних платежів на утримання армії.

Наголосимо, що зміни у становищі передовсім селянства, пов'язані з ліквідацією кріпацтва, по-суті означали також знищення тих феодальних пут, які стримували розвиток господарської ініціативи, ремесла, торгівлі. Так, у «Війську Запорозькому» фактично було закладено основи для розвитку буржуазних виробничих відносин.

Політичні передумови виникнення та юридичне закріплення гетьманської державності

Переважає більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників Національної революції українського народу під проводом Б. Хмельницького справедливо дотримуються думки, що козацький гетьман, піднімаючи козаків на повстання проти уряду Польщі, передбачав обмежені цілі: припинити свавілля королівської адміністрації в Україні та поновити козацькі привілеї, що були надані козакам польськими королями, усунути переслідування Православної церкви і православних вірян, нарешті, відстояти особисту козацьку честь і гідність. Однак під впливом перемог літа – осені 1648 р., під час дипломатичних перемов уже на початку наступного, 1649 р. Б. Хмельницький, власне, висунув політичну програму українського державотворення, яка для українців виявилася актуальною на декілька століть уперед.

Визнання національної державності в перші роки національно-визвольної боротьби також було досягнуто *юридично*.

Політична програма гетьмана Богдана Хмельницького. Гетьман уперше в історії української суспільно-політичної думки сформулював основні принципи національної державної ідеї. *По-перше*, було сформульовано положення про соборність Української держави. У розмовах із королівськими комісарами було чітко засвідчено право українського народу на створення власної держави в етнічних межах його проживання. В реалізації задуманого Б. Хмельницький відтоді убачав основну мету своєї діяльності («*виб'ю з лядської неволі народ весь руський... тепер досить достатку в землі й князівстві своїм по Львів, Холм і Галич. А ставши на Віслі, скажу далі ляхам: сидіть, мовчіть, ляхи*»). *По-друге*, було висловлено ідею незалежності утвореної держави від

польського короля. *По-третє*, утворена Українська держава розглядалась як спадкоємиця Київської Русі. Зокрема, під час переговорів із поляками Б.Хмельницький відзначав замирення з Річчю Посполитою лише за умови, якщо її уряд визнає незалежність козацької України в тих кордонах, що «*володіли благочестиві великі князі*».

Юридичне закріплення гетьманської державності в межах Речі Посполитої. Першим юридичним документом, в якому йшлося про закріплення (визнання) козацької гетьманської держави, став *Зборівський договір* (серпень 1649 р.) між польським королем та Військом Запорозьким. На початку січня 1650 р. його ратифікував польський сейм.

На змісті договору не могла не позначитися поразка козацьких військ під Зборовом. Річ Посполита була змушена визнати Козацьку державу та законодавчо закріпити за нею державну автономію, однак лише в межах Чернігівського, Київського і Брацлавського воєводств (вони мали спільну назву «*Україна*»).

У документі доволі суперечливо було виписано правовий статус влади гетьмана. З одного боку, польський король залишив Військо Запорозьке «*при всіх давніх вольностях, згідно з давніми привілеями...*» (ст. 1), тобто визнавав владу гетьмана в межах, що визначались козацьким звичаєвим правом. З іншого – договір передбачав повне підпорядкування гетьмана польському королю. Визначався реєстр козацького війська в кількості 40 тис. душ. Декларувалося урівнення прав православної та католицької церков (передбачалось ліквідувати унію), визнання прав українських шкіл.

Зборівський договір заклав правовий фундамент окремої козацької держави, що увійшла в історію як **Гетьманат** (Гетьманщина), однак не припинив ворожнечі між козаками і поляками. 1651 року війна почалася знову. Укладений 28 вересня 1651 р. *Білоцерківський трактат* також формально-юридичним чином передбачав обмеження суверенітету Гетьманату та зменшення його території до розмірів Київського воєводства. Козацький реєстр скорочувався до 20 тис. душ. Угода вже не містила статті про збереження за Військом Запорозьким його «*давніх прав і вольностей*».

Суттєво обмежувалася влада гетьмана (ст. 5). Юридично закріплювалося право короля *затверджувати кандидатуру гетьмана*, запропоновану радою, чи відхиляти її, зводячи таким чином нанівець право вільного його вибору. Новообраний гетьман повинен був присягати «*його королівській милості й Речі Посполитій*», але підпорядковувався не безпосередньо королю, а

коронному гетьманові. Гетьман також позбавлявся права одноособово, без затвердження короля призначати на посади козацьких старшин. Йому заборонялося вступати в дипломатичні зносини з іншими державами, а Гетьманат мав розірвати союз із Кримом (ст. 9).

Юридичне закріплення гетьманської державності у межах Московської держави. Усвідомивши безперспективність намірів будувати державу як автономію у складі Речі Посполитої, Б.Хмельницький, проводячи активну й багатосторонню дипломатичну діяльність, остаточно зважився на новий план – союз із Москвою, тобто спробу побудувати Українську державу під протекторатом Москви.

З укладанням Переяславського договору розпочався новий етап юридичного закріплення (визнання) української державності, але вже у межах Московської держави. Положення договору викладено у *Березневих статтях* (інша назва – *Статті Б.Хмельницького, Статті Війська Запорозького*) і трьох царських «Жалуваних грамотах». Сукупність цих чотирьох документів і склала текст *Переяславсько-Московського* (чи *Московсько-Переяславського*) договору.

Українсько-російський договір 1654 р. через об'єктивні (стан наявних джерел) і суб'єктивні (ідеологічна та політична заангажованість) причини належить до затемнених сторінок української історії. Можливо тому, основна проблема, навколо якої тривалий час не вщухають дискусії полягає у визначенні на підставі Переяславсько-Московського договору форми державно-правових зв'язків між Військом Запорозьким і Московською державою.

Наукову оцінку цьому важливому правовому акту, починаючи ще з XIX ст., давало багато істориків. У результаті – постали різноманітні теорії, що трактували українсько-російський договір як: *персональну унію* (В. Сергієвич), *реальну унію* (М. Дьяконов); *інкорпорацію* (І. Розенфельд), *автономію* (А. Яковлів, О. Оглоблін), *васальну залежність* (М. Грушевський, М. Слабченко, Л. Окіншевич), *військовий союз* (В. Липинський, частково М. Грушевський). У радянській історіографії цей акт розглядався з класових позицій: спершу – як «*союз українських та російських феодалів*», а згодом, після 1954 р., як «*возз'єднання*» українського та російського народів. У незалежній Україні тема українсько-російських відносин також дістала певне висвітлення. Однак більшість висновків вчених так чи інакше перегукується з висновками їхніх попередників в українській історіографії. Крім того, зазначмо, що в сучасній, радше публіцистичній, ніж науково-

історичній літературі також обстоюється думка про Переяславсько-Московський договір як про союз двох незалежних держав. Але Росія, мовляв, знехтувала умовами рівноправності і дуже швидко перетворила Україну на свою колонію.

У характеристиці відносин України з Московською державою нам імпонує позиція тих дослідників (*С. Макарчук*), які розглядають Переяславсько-Московський договір таким, що визначав васальну залежність, протекцію Війська Запорозького від московського царя як сюзерена.

Протекторат (сюзеренітет-васалітет) у феодальну епоху був звичайною формою урегулювання міжнародних відносин - васальної залежності меншої та слабшої держави від більшої та сильнішої, коли перша входила під захист (заступництво) другої. Зміст протекції, як звичайно, обумовлювався конкретними обставинами створення об'єднання держав, однак першою й неодмінною вимогою такої угоди була військова допомога сильнішій державі (протектора) слабшій – державі-васалу. Держава, яка просила протекції, не входила до адміністративного складу держави-протектора, тобто «не розчинювалася» у ній, а зберігала свою державно-національну територію. Згідно з тодішніми міжнародними нормами, васали користувалися усіма тими правами, які випливали з угод, що визначали їхню васальну залежність аж до «права на непокору» у випадку, коли сюзерен порушував домовленості.

В основі російського протекторату над Україною маємо ознаки, що дозволяють трактувати його також як «*військовий союз*». Власне, верховенство російської династії Романових приймалося з однією метою (принаймні з боку козацтва) – здолати зовнішнього ворога – Річ Посполиту.

Отже, українська козацька державність із перших років національно-визвольної боротьби мала чітко визначену мету – розбудову незалежної держави, що охоплювала б усі землі тодішнього етнічного розселення українців. Однак державотворчий поступ українців напряду залежав від воєнних успіхів армії гетьмана Б. Хмельницького. Після поразки козацьких військ під Зборовом однойменний договір визначав українську державність як автономну у складі Речі Посполитої. А Білоцерківський договір практично анулював значні здобутки українського державотворення. Проте він не задовольняв польську шляхту і не був ратифікований сеймом, а тому не набув юридичної сили. А після перемоги Б.Хмельницького під Батогом (липень 1652 р.) договір узагалі було анульовано. Відтак у період з 1652 р. по 1654 р. Україна і юридично, і фактично виступала як цілком суверенна держава, що «не визнавала над собою іншої влади, крім

влади свого гетьмана». Новий етап юридичного закріплення (визнання) української державності, але вже у межах Московської держави, розпочався з укладанням Переяславського договору.

Правовий статус Війська Запорозького в межах Московського царства

Конституційною основою, яка визначала юридичне (правове) становище «Війська Запорозького» у складі Московського царства насамперед стали *Березневі статті*, а згодом т.зв. *Гетьманські або договірні статті*.

Оригіналу документа, про який ідеться, – «Прохальних пунктів», чи більше відомого як Березневі статті, – не збереглося. Є лише чернетки проектів, які до наших днів дійшли у зіпсованому вигляді (їхня переяславська редакція містила 23 пункти, в царській редакції «Прохальні пункти» мали вже 11 пунктів). Проте основну ідею документа – збереження державної самостійності «Війська Запорозького» у зовнішніх і внутрішніх справах на умовах певного контролю міжнародних зносин з боку царя й виплати йому данини як протекторові за оборону проти зовнішніх ворогів (А. Яковлів) – було збережено. Зважаючи на це, багато вчених розцінюють такі обмеження прав козацької України як номінальну протекцію російського царя, а відтак і як номінальну васальну залежність від Московського царства. Зазначмо, що (за М. Грушевським) право провадження зовнішньої політики, яким у той час володіла «Військо Запорозьке» – це прерогатива саме самостійної держави.

Обидві сторони погодилися зберегти в Україні непорушність «давніх прав», тобто залишити недоторканим суспільний лад України, зберегти за козаками та їхніми нащадками належні їм маєтки, козацький судоустрій і порядок управління. Зокрема, підтверджувалося право козаків самостійно обирати гетьмана *за давнім звичаєм* – на чолі держави залишався виборний гетьман. Новообраний гетьман мав разом із старшиною присягнути на вірність цареві (яскрава ілюстрація відносин васалітету-сюзеренітету). Гетьманові надавалось право зносин з іншими державами, зміст яких він був зобов'язаний доводити до царя. А доповнення, зроблені московською стороною (обмеження стосовно Речі Посполитої й Туреччини), не було реалізовано на практиці. Тож протягом усього часу дії договору (1657 р., смерті Б.Хмельницького) гетьман як повноправний правитель «Війська Запорозького» діяв цілком незалежно, зокрема у сфері зовнішньої

політики й фінансів. У статтях містився пункт (також вияв протекторатних відносин) щодо сплати в царську скарбницю податків, однак збирали їх мали гетьманські урядовці. Окремо визначалася загальна чисельність козацького війська (реєстр) у 60 тис. осіб, а також положення про те, що українці між собою розберуться: «хто буде козак, а хто – мужик».

Певні зобов'язання були й у сюзерена. Зокрема, цар був зобов'язаний навесні розпочати воєнні дії проти Речі Посполитої. Для захисту кордонів Гетьманщини від поляків цар зобов'язувався надати 3 тис. чи більше свого війська. Донським козакам наказувалося не порушувати миру з Кримським ханством, доки воно буде союзником Війська Запорозького. Цар брав зобов'язання забезпечувати порохом і провіантом козацькі залоги у фортеці Кодак і в Запорозькій Січі. Окремими пунктами було затверджено розміри платні та пожалування від царського уряду козацькій старшині, а також платню рядовим козакам.

«Гетьманські (договірні) статті». Договір уважався «вічним», але через тогочасну персоніфікацію міждержавних зносин з обранням кожного нового гетьмана він перезатверджувався у вигляді «гетьманських» або договірних статей.

«Гетьманські статті» були документами державно-правового і міжнародно-правового характеру, своєрідними конституціями України (Д.Дорошенко), котрі визначали устрій української Гетьманської держави та порядок її взаємин із Московським царством на період правління конкретного гетьмана. Юридичною основою для укладання таких договорів стали «Березневі статті» Б.Хмельницького (текст яких, на думку окремих дослідників, було сфальсифіковано московською стороною).

Окремі вади українсько-російської угоди 1654 р. (не зовсім чітке в юридичному розумінні формулювання: «*перехід гетьмана і Війська Запорозького під руку московського царя*»), деякі її положення сприяли тому, що царський уряд Росії використав як юридичну підставу для наступу на права і вольності Української держави та її народу. Власне ця обставина безпосередньо позначилася на змісті «гетьманських статей». Впродовж другої половини XVII ст. у них виявлялася стійка тенденція до обмеження суверенітету гетьманської України. Результатом реалізації цієї тенденції стала зміна форми взаємовідносин між Військом Запорозьким і Московським царством. Українська держава з васальної фактично трансформувалася в автономну державу у складі Московського царства.

Найперше, обмеження суверенітету «Війська Запорозького»

виявились у ставленні до гетьманської влади. Наприклад, за (порядком першими після «Березневих») «Другими Переяславськими статтями» (1659) гетьман (Ю.Хмельницький) не мав права вести самостійну зовнішню політику (укладати міжнародні договори, приймати іноземних послів). Йому не дозволялося вступати у війну або посилати козацькі полки на допомогу сусіднім державам. Козацька рада не могла (без згоди царського уряду) переобирати гетьмана. Також гетьман без згоди ради не міг призначати або звільняти полковників і генеральну старшину. Київський митрополит повинен був визнати зверхність Московського патріарха, а згодом новообраному митрополитові заборонялось приймати посвяту від Константинопольського патріарха. З метою посилення контролю за діяльністю гетьманського уряду в Україні значно збільшився контингент царських військ. Крім Києва, московські гарнізони з воєводами розташовувались ще у п'яти містах - Переяславі, Ніжині, Чернігові, Брацлаві, Умані.

«Батуринські статті» (1663) містили пункти, за якими гетьманська адміністрація зобов'язувалася забезпечувати харчами московське військо в Україні, повертати московським поміщикам селян-утікачів, українським купцям заборонялися ввезення і продаж горілки й тютюну в Московській державі. Через кілька років гетьман Іван Бруховецький у Москві підписав ще одну угоду, яка заступила положення Батуринської.

«Московські статті» (1665) ще більше посилювали військово-адміністративну й фінансову залежність Війська Запорозького від московського уряду. Українські міста й землі переходили під безпосередню владу московського царя. Гетьманському уряду вже «традиційно» заборонялося вступати у дипломатичні зносини з іншими державами; обмежувалося право вільного вибору гетьмана (вибори гетьмана мали проходити лише з дозволу царя і в присутності московських послів); збільшувалася кількість московських військ в Україні; збирання податків з українського населення (крім козаків) відтоді покладалося на московських воєвод.

«Глухівські статті» (1669) гетьмана Дем'яна Многогрішного, попри незначні поступки царського уряду (податки збиралися тільки козацькою старшиною, обмежувалася чисельність московського війська в Україні тощо), у цілому також були спрямовані на обмеження державних прав України московським урядом. Гетьману й надалі заборонялося вступати в безпосередні зв'язки з іншими державами. Значно обмежувався перехід селян у козацтво.

«*Конопотські статті*» (1672) гетьмана Івана Самойловича обмежували гетьманську владу на користь старшини. Гетьман не мав права позбавити старшину посад чи покарати без згоди старшинської ради чи вироку військового суду. Особливо обмежувалися політичні права гетьманського уряду в царині зовнішньої політики. Зокрема, козацькі послы не мали права брати участь у перемовинах із представниками польського уряду в Москві у справах, що стосувалися Війська Запорозького. Лівобережним полкам заборонялося надавати військову допомогу правобережному гетьманові Петру Дорошенку в його боротьбі проти Речі Посполитої.

«*Коломацькі статті*» (1687) гетьмана Івана Мазепи в основному повторювали свій попередній прототип, однак містили й нові положення, які ще більше обмежували політичні права гетьмана та його уряду. Зокрема, гетьман без царського указу не мав права позбавляти старшину керівних посад, а старшина – скидати гетьмана. Обмежувалося право гетьмана розпоряджатися військовими землями. У Батурині, гетьманській резиденції, розміщувався полк московських стрільців. Стаття 19 договору перед гетьманом і старшиною ставила питання про необхідність тісного державного об'єднання «Війська Запорозького» з Московською державою та ліквідації національної відособленості українського народу (рекомендувалося заохочувати українсько-московські шлюби).

Отож, у процесі становлення Козацько-гетьманської держави важливе місце посідали «Березневі статті» й доповняльні царські грамоти - *Переяславсько-Московський договір* (1654). У політичному аспекті цей документ юридично засвідчував на міжнародному рівні відокремлення «Війська Запорозького» від Речі Посполитої, а в правовому – створення військово-політичного союзу антипольської спрямованості у формі *протекторату* (сюзеренітету-васалітету) з династією Романових сусідньої Московської держави. Ілюстрацією стосунків васалітету-сюзеренітету стала, зокрема, практика присяги на вірність цареві кожного новообраного гетьмана разом із старшиною та укладення між ними договірних (гетьманських) статей. Останні для царського уряду впродовж XVII ст. стали юридичним засобом обмеження українського державного суверенітету, важелем трансформації форми козацької Гетьманської держави в автономію. Це засвідчує навіть побіжний аналіз текстів «гетьманських статей». Зафіксована у них динаміка міждержавних змін показує той самий

напрям їх розвитку – поступове, але неухильне обмеження суверенних прав України.

Утвердження політичного устрою козацького Гетьманату

Вищі органи державної влади

Формування й розвиток державних інститутів Гетьманщини були результатом складних соціальних, політичних, економічних зрушень, які відбулися в українському суспільстві в середині XVII століття. На особливостях функціонування як усього державного механізму, так і окремих його елементів безпосередньо позначилися результати державотворчих пошуків і взаємодія різних соціальних верств тогочасного українського суспільства. Зокрема, безпосередній вплив на творення владних органів мав той факт, що козацька Гетьманська держава формувалася у процесі бойових дій. Відтак для виконання владних функцій пристосували військово-адміністративну полково-сотенну організацію реєстрового козацтва. Тож козацькі органи влади та управління переросли в адміністрацію загального характеру, себто дістали повноваження органів публічної влади. Найвищу владу мала *Загальна військова рада*. А система виконавчих органів складалася з трьох основних урядів: *генерального* (на чолі з гетьманом), а на місцях - *полкового й сотенного*.

Загальна військова рада (ЗВР) була одним із найвищих органів державної влади «Війська Запорозького» другої половини XVII ст. Із докорінною зміною державно-правового статусу ЗВР із суто військової установи, що походила із Запорозької Січі, трансформувалася в орган державної влади. Однак при цьому вона не набула офіційної назви: джерела називають її *генеральною, козацькою, чорною, чернецькою*.

Як орган прямого народовладдя ЗВР формувалася через скликання гетьманом, генеральною старшиною або ж з ініціативи простих козаків. Чітко встановленого місця й періодичності проведення ЗВР не мала. Кожного разу місце, час і мету її проведення визначав гетьманський універсал, який одночасно санкціонував скликання Ради. Правил голосування не було. Гетьман і старшина виконували основні організаційні функції: оголошували початок роботи Ради, закривали її або переносили її засідання на інший час, виносили на її розгляд питання, здійснювали нагляд за дотриманням процедури, фіксували рішення Ради.

Участь у ЗВР могли брати всі, хто належав до козацького стану (зокрема, - й запорожці), іноді - делегації від міщан (зазвичай тих міст, що сусідували з місцем проведення Ради) і духовенства, в окремих випадках - посполиті селяни (так звана Чорна рада). Проте загальним правилом було недопущення селян до участі у ЗВР. Інколи на ЗВР Генеральний уряд запрошував спостерігачів від інших держав. Не мали права брати участі в її роботі жінки, психічно хворі та неповнолітні особи. Гетьман також міг позбавити права на участь у Раді осіб, що вчинили державний злочин.

У першій половині XVII ст. у формуванні Ради з'явилися елементи представництва від полків і сотень. Уважають, що така Рада налічувала не більше 4 тис. учасників, хоча *норму* такого *представництва юридично закріплено не було*. Невизначеність норм представництва на генеральних радах вважають суттєвою хвибою у функціонуванні політичної системи Гетьманщини (В.Горобець, А.Козаченко). Водночас, запровадження представницького принципу формування ЗВР об'єктивно сприяло трансформації Генеральної ради з інституту прямого волевиявлення у представницьку установу.

До *компетенції* ЗВР козацьке право відносило передовсім вибори гетьмана і генеральної старшини та усунення їх від влади, хоча фактично ЗВР тільки обирала гетьмана і генеральну старшину та жодного разу не скористалася правом позбавити їх займаних посад чи вчинити над ними суд. Важливими функціями Ради були також ратифікація міждержавних угод, санкціонування законів, ухвалення рішень із питань війни і миру та судочинство.

Козаки мали право обговорювати справи, винесені на розгляд Ради, висувати власні пропозиції. Будь-яке питання Рада ухвалювала простою більшістю голосів. Голосування мало відкритий і персональний характер, відбувалося за допомоги вигуків, а в разі схвального рішення – і підкиданням шапок. Підрахунок голосів не проводився, старшина і самі голосуючі на слух чи візуально визначали результат голосування.

Старшина, невдоволена ухваленими на раді рішеннями, отримувала можливість апелювати до російського царя, інколи – до польського короля. Нерідко це сприяло анулюванню постанов і дестабілізувало ситуацію в країні, створювало сприятливі умови для втручання зовнішніх сил у внутрішні справи Української держави.

Упродовж другої половини XVII ст. ЗВР поступово втрачала своє політичне значення. Гетьман і генеральна старшина фактично перетворили її на формальний засіб легітимного приходу

до влади. А на кінець XVII ст. з перетворенням козацької старшини у феодально привілейований стан, ЗВР не скликалася взагалі, а відтак втратила значення центрального державного органу, поступившись гетьманові й Раді старшин (Старшинській раді). У XVIII ст. ЗВР стає лише формою урочистого військового параду при обранні нового гетьмана.

У занепаді інституту Загальної (Генеральної) військової ради як органу прямого народовладдя були об'єктивні причини. Вона залишалася громіздкою та законодавчо неврегульованою установою, а отже, вимагала докорінного реформування. Натомість, гетьмани та старшина не були зацікавлені у її розвитку, адже за старими козацькими звичаями, Рада як вищий орган козацького народовладдя мала б обмежувати їх владу. Тому за можливості вони відмовлялися від її скликання. У послабленні політичної ролі ЗВР була також зацікавлена Московська держава. Починаючи з 1669 р. скликання ЗВР санкціонувалося царем. А Переяславська (1659), Ніжинська (1663), Конотопська (1672) і Коломацька (1687) ради відбувалися за умов військово-політичного тиску з боку Росії.

Дослідники (*М.Слабченко, А.Козаченко*) вважають Загальну (Генеральну) військову раду оригінальним державно-правовим інститутом, що не мав аналогів в інших країнах світу. Її діяльність свідчила про глибокі історичні корені демократичних традицій українського народу.

Старшинська рада. Значення старшинської ради у політичному житті Гетьманщини зростало мірою того, як занепадала роль генеральних рад. У перші роки революції рада старшин стала головним органом загальнодержавної влади. Її рішення були обов'язковими для гетьмана. Але зі зростанням авторитету Б.Хмельницького її значення падало. В останні роки життя гетьман рідше скликав старшину на раду і не всі справи, як раніше, ставив на її розгляд. За наступників Б.Хмельницького значення інституту старшинської ради знову зросло.

Старшинські ради скликалися у випадках нагальної потреби. Однак уже в гетьманство Б.Хмельницького простежувалася певна закономірність у їх скликанні – навесні, після Великодня, взимку, перед Різдом, що було, на думку дослідників (*В.Горобець*), продиктовано потребами організації воєнних кампаній (які, звичайно, проводилися в літній сезон), підбиттям їхніх підсумків і визначенням зовнішньополітичних орієнтирів на майбутнє. Згодом, в останні десятиліття XVII ст., утвердилася традиція скликання обов'язкових старшинських рад (з'їздів) саме двічі на рік – на Великдень і на Різдво (або Водохрещі).

На розгляд старшинських рад виносилися найрізноманітніші проблеми суспільно-політичного життя, військово-стратегічного планування тощо. Зокрема, до виключних прерогатив старшинської ради належали зовнішньополітична сфера (за окремими винятками), питання регулювання податкової політики, розпорядження (спільно з гетьманом) земельним фондом Гетьманщини.

Особливе місце інститут старшинської ради посідав у процедурі виборів гетьмана. Хоча юридично елективне право належало до виключних прерогатив генеральної ради, нерідко фактично результати виборів визначалися вже на раді старшинській. Зокрема, на старшинських радах уперше отримали гетьманську булаву І.Виговський, Я.Сомко, П.Дорошенко та Д.Многогрішний, а вже згодом їхні повноваження підтвердили генеральні ради.

Отже, органами влади у козацько-гетьманській державі були: *Загальна (Генеральна) військова та Старшинська ради*. Генеральна рада була установою прямого народоправства, яка в XVII ст. представляла інтереси козацтва та інших суспільних верств українського населення. Старшинська рада дедалі більше становила державну організацію, що розвивалась у бік своєрідних форм станового парламентаризму.

Вищі виконавчі органи влади (органи управління)

Систему вищих виконавчих органів влади періоду Національної революції другої половини XVII ст. уособлював Генеральний уряд. Він уважався головним розпорядчим, виконавчим і судовим органом Гетьманщини. До складу Генерального уряду входили *гетьман, генеральні старшини* і центральні органи виконавчої й судової влади – *генеральні канцелярії*.

Інститут гетьманства посідав надзвичайно важливе місце у політичній системі козацько-гетьманської держави. Зміна влади гетьмана неодмінно екстраполувалася на державно-правове становище «Війська Запорозького».

Гетьмана обирала Генеральна рада формально пожиттєво. Це зафіксовано в положеннях *Березневих* та інших *«гетьманських статей»*. Але фактично вибори здійснювалися *«до ласки войскової»*.

Юридичну основу влади гетьмана становили норми усного звичаєвого права – *«давні права та вольності»*, а також пристосовані до державного статусу України, міждержавні договори і санкціоновані державою законодавчі акти.

Виборний гетьман зосереджував у своїх руках надзвичайно широке коло владних повноважень у сфері законодавчої, виконавчої та судової влад. Він очолював військо; скликав загальну раду і раду старшини, керував ними, брав участь в обговоренні питань і ухваленні рішень ради, організовував їх виконання; визначав напрями зовнішньополітичної діяльності країни; очолював адміністрацію, організовував і керував фінансами, встановлював податки, розпоряджався земельним фондом; очолював судочинство, виступаючи вищою апеляційною інстанцією; за гетьманським підписом виходили найважливіші розпорядження та універсали – правові акти, що мали силу закону. Хоча не усі з українських гетьманів мали однакові повноваження. Найширші повноваження спромігся зосередити у своїх руках Б.Хмельницький. Вагомим елементом у системі зміцнення державної влади гетьмана Б.Хмельницького було визнання його як носія вищої державної влади монархами інших країн.

У розвитку інституту гетьманства в окремі періоди мали місце авторитарні тенденції та прагнення до трансформації виборної гетьманської влади у спадкову монархічну. У другій половині XVII ст. це виразно проявилось в політиці гетьманів Б.Хмельницького, І.Виговського, Д.Многогрішного та І.Самойловича. Кожний з них намагався зосередити у своїх руках якомога ширше коло владних прерогатив і ще за життя визначити свого наступника. Найбільшого успіху в цьому досяг Б.Хмельницький, який в останні роки свого життя, порушуючи «давні права та вольності», фактично підмінив в Українській державі республіканську форму правління монархічною: перебрав повноваження генеральної ради та ради старшин, призначав або усував із займаних посад генеральних старшин і полковників, привласнив право розпоряджатися «військовим скарбом», визначав фінансову політику держави, розпоряджався загальнодержавним земельним фондом. Утім, запроваджену Б.Хмельницьким монархію не було закріплено законодавчо. Не маючи відповідної соціальної та політичної опори в українському суспільстві, вона трималася лише на авторитеті гетьмана.

Козацький звичай передбачав також посаду *наказного гетьмана* – тимчасового виконувача обов'язків гетьмана. Правління наказного гетьмана встановлювалося за умов, коли посада гетьмана ставала вакантною, коли гетьман не міг виконувати своїх обов'язків за станом здоров'я, коли гетьман тимчасово покидав столицю, а також із метою проведення воєнної операції чи для виконання інших завдань. Існує думка (А.Козаченко), що наказне гетьманство було інститутом, який забезпечував функціонування

держави у період Руїни і стало перепоною на шляху скочування України до анархії.

Генеральна старшина – *обозний, писар, два судді, два осавули, хорунжий та бунчужний* – відігравала важливу роль у системі організації політичної влади Гетьманщини. За гетьмана Брюховецького (1663-1668) відома посада *генерального підскарбія*, пізніше такої спеціальної посади у структурі генерального уряду не було.

Генеральні старшини творили при гетьмані дорадчий орган – *Раду генеральної старшини*, на яку покладалося завдання оперативного управління країною.

Протягом другої половини XVII ст. існувало три способи сходження на старшинські уряди, а саме: через обрання на генеральній або старшинській раді та гетьманське призначення. З формального боку, згідно з традиціями Запорозької Січі, під час нових гетьманських виборів весь склад генеральної старшини йшов у відставку. Однак більшість генеральних старшин зберігали свої посади. Владу втрачали лише ті з них, хто скомпрометував себе в очах російських властей або надто тісно був пов'язаний з попереднім, уже скинутим із гетьманства, правителем.

Першим державцем після гетьмана був *генеральний обозний*, який стояв на чолі артилерії та артилерійської канцелярії. До того ж, на генерального обозного було покладено й таку важливу функцію, як ведення реєстру козацького війська. Крім прямих функціональних обов'язків, генеральний обозний часто як наказний гетьман виступав начальником окремих козацьких формувань або заступав гетьмана під час його відсутності в Україні. Нерідко генеральні обозні очолювали повноважні посольства до закордонних правителів.

Генеральний писар був другою за значенням в Українській державі другої половини XVII ст. посадовою особою у цивільних справах. Писар за своїми обов'язками стояв найближче до гетьмана та був найбільш обізнаний у справах поточної внутрішньої та зовнішньої політики. Генеральними писарями обирали осіб, які мали певний канцелярський досвід. У розпорядженні писаря перебувала генеральна військова канцелярія, в якій працював штат канцеляристів, усі – з освітою та знанням мов.

Генеральний суддя (спершу один, а згодом двоє) очолював найвищий судовий орган – апеляційну інстанцію для полкових і сотенних судів. Прямими обов'язками суддів були розгляд і винесення вироку за цивільними позовами. Для вирішення кримінальних справ скликала суддівська колегія – Генеральний

військовий суд, в якому головував гетьман або один із генеральних суддів. Досить поширеною була практика виїзних колегій Генерального військового суду.

Висловлюється думка, що названі генеральні старшини становили вищу гетьманського уряду. До складу нижчої входили генеральні осавули, хорунжий та бунчужний. В ієрархічній драбині Війська Запорозького перша група стояла вище за полковників, тоді як друга була на рівні полкової старшини. Наприклад, під час Глухівської ради 1669 р. генеральні хорунжий та бунчужний отримали жалування на рівні сотників і полкових писарів (*В.Горбець*).

Генеральні осавули виконували здебільшого військові функції. Вони командували козацьким військом, організовували караульну службу, частіше за інших генеральних старшин виконували всілякі поліційні функції, проводили судові розслідування, доводили до виконання вироків Генерального військового суду. *Генеральний бунчужний і генеральний хорунжий* доглядали за гетьманськими клейнодами – хоругвою та бунчуком, забезпечували охорону гетьмана і виконували його окремі доручення.

Центральними органами виконавчої влади Гетьманщини були *військові канцелярії*. При гетьмані було організовано військову, або *гетьманську* (генеральну) *військову канцелярію* (ГВК). Вона стала центральною установою гетьманського діловодства, поклавши початок формуванню освіченої верстви українського суспільства – військових канцеляристів. З-поміж останніх виділялася посада *реєнта*, який (за І.Джеджорою) був правознавцем і дуже важливою персоною у складі ГВК, оскільки він вів усі справи і від нього залежало надати їм той чи інший хід. Призначав і знімав реєнта гетьман за рекомендацією генерального писаря з числа військових канцеляристів. На думку І.Джеджори, російський уряд скасував посаду реєнта приблизно 1728 року.

Генеральна військова канцелярія протягом усього часу існування Гетьманщини держала інструментом реалізації постанов генеральних і старшинських рад та законодавчих ініціатив гетьмана. Тут розглядалися найважливіші справи адміністративного та військового характеру: звіти й листування полкової та сотенної старшини, справи міст, прохання і скарги окремих людей, дипломатичне листування, виготовлялися гетьманські універсали, мобілізаційні накази, майнові пожалування, ордери на податкові пільги тощо.

У другій половині XVII ст. діяли й інші центральні галузеві органи управління – генеральна артилерійська канцелярія, канцелярія генерального суду, почала формуватися скарбова (фінансова) канцелярія. *Генеральна артилерійська канцелярія*

забезпечувала боєздатність артилерії, виконувала управлінські, наглядові та облікові функції. *Канцелярія Генерального суду* мала завдання забезпечувати проведення засідань генерального суду, вела судові справи. *Скарбова канцелярія* організовувала та контролювала збір податків, вела обліки прибутків і видатків та земельного фонду.

Регламентация Московською державою повноважень органів вищої виконавчої влади. Практично від самого початку українсько-російського політичного альянсу, особливо після смерті Б.Хмельницького, царський уряд, збільшуючи свої повноваження, вдавався до регламентації повноважень органів вищої виконавчої влади в українській автономії. При цьому російський уряд досить успішно застосовував елементи імперської політики за принципом: «розділай і владарюй». Дослідники (*О.Кресін*) звертають увагу на те, що наявна загальна тенденція гетьманських статей щодо обмеження повноважень гетьмана, відносно старшини часто мала зворотній наслідок: розширення повноважень старшини щодо гетьмана.

Так, з 1654 року було проголошено довічне гетьманування, себто «Військо Запорозьке» не мало права відправити гетьмана у відставку. З 1659 року генеральний уряд вже міг вносити подання царю щодо відставки гетьмана. Щоправда, 1669 року цю норму було скасовано. Лише 1674 року генеральній старшині було надане право відставки гетьмана, однак тільки за зраду, а також гетьманові заборонялося карати будь-кого без суду і згоди старшини (варто нагадати, що договір цього року – Переяславські статті - мав дуже обмежену дію: стосувався лише Правобережжя та незабаром втратив чинність у зв'язку з переведенням правобережних городових полків на Лівобережжя). Нарешті, 1687 року зафіксовано прецедент: причиною відставки гетьмана може бути незадовільний стан здоров'я.

Гетьман розпоряджався спадковими земельними наданнями. З 1669 року такі надання мали підтверджуватися царем. 1687 року була введена заборона гетьману відбирати підтверджені царем володіння старшини.

Договір 1659 року закріпив норму, згідно з якою полковники і старшина мали обиратися та відправлятися у відставку військовою радою (а не гетьманом). 1674 року були зафіксовані прецеденти, коли при одному гетьмані було два уряди (що склалися з генеральної старшини) – ліво- і правобережний. 1687 року гетьману було заборонено відправляти у відставку старшин та полковників. Це міг здійснювати лише цар (за поданням гетьмана). 1672 року було введено контроль над зовнішньополітичною

діяльністю гетьмана з боку старшини (досі контролювалася чи санкціонувалася царем). Того ж року гетьману було заборонено здійснювати суд: старшину мала судити лише військова рада.

Місцеві органи влади та управління

Місцеві органи влади та управління гетьманської держави – полковий і сотенний уряди, міське й сільське управління – наслідували засади побудови центральної влади. Їхня організація зумовлювалася, насамперед, потребами оперативної мобілізації збройного люду. Відтак адміністративний поділ Гетьманської держави, що поділявся на *полки* й *сотні*, дублював структуру війська: територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів, забезпечуючи максимально швидку мобілізацію козацького стану.

До складу ***полкового уряду*** входили: полкова козацька рада, полковник, полкові старшини, рада полкової старшини і полкові канцелярії.

На підставі звичаю полковий уряд підпорядковувався полковій козацькій раді. У ній, за бажанням і змогою, брали участь усі городові козаки, які були вписані до компутів (реєстрів) полку. Полкова козацька рада мала однотипний із Загальною військовою радою механізм формування та принципи функціонування, їй належало право формувати полковий уряд, затверджувати або скасовувати його рішення. Оскільки полкова козацька рада обмежувала владні повноваження старшини, то остання не була зацікавлена в її розвитку. На кінець XVII ст. полкова козацька рада перетворилася на формальність.

Полковий уряд очолювали полковники, які фактично забезпечували владу гетьмана на місцях. Як представники військової адміністративної влади на території полку полковники були виконавцями доручень гетьмана, генеральних і старшинських рад. Влада полковників набувалася через вибори на полковій козацькій раді. Щоправда, Б.Хмельницький нерідко призначав полковників своєю владою. Існує думка, що вибори полковників здійснювалися тільки до гетьманування І.Самойловича та мали формальний характер. А фактично навіть тоді полковників за згодою Старшинської ради призначав гетьман (а також усував їх із посади), повідомляючи про це царський уряд (*А.Козаченко*). Після 1709 року Петро I завів систему призначення і звільнення полковників царськими указами.

Полковникам у межах полку належали широкі військові, адміністративні, фінансові та судові повноваження. Вони

забезпечували мобілізацію ввіреного їм військового підрозділу, дбали про його боєздатність, забезпечували його дисципліну, доглядали за станом фортифікаційних споруд тощо. Полковники здійснювали всю повноту розпорядчих функцій на підвладній їм території. Насамперед, вони розпоряджалися земельним фондом («*рангові маєтності*»), що його склали колишні т.зв. *королівщини* та землі, залишені шляхтою. Полковники розподіляли ці землі між старшиною й козаками, як плату за несення ними військової служби. Вони також організовували фінансову справу, керували збором податків до військового скарбу, віддавали в оренду промисли, що належали до військового фонду, збирали орендну плату. Особу, яка тимчасово виконувала обов'язки полковника, називали *наказним полковником*.

В управлінні територією полку та командуванні військовим підрозділом полковник спирався на полкову старшину, склад якої майже повністю дублював склад генеральної старшини.

Обозний відав матеріальним забезпеченням полку, керував артилерією, а за відсутності полковника виконував його обов'язки. У полковому суді головував полковий *суддя*. Він мав свою канцелярію та урядовців. *Писар* вів діловодство полку і керував полковою канцелярією. *Осаул* (найчастіше їх було два) наглядав за дотриманням порядку й дисципліни у полку, виконував поліційні функції. Полковий *хорунжий* відповідав за збереження полкового прапора. Управлінською й технічною установою полкового уряду була полкова канцелярія, що забезпечувала механізм взаємодії генерального, полкового і сотенного урядів.

Модель адміністративного устрою полку копіювалася на сотенному рівні. До складу *сотенного уряду* входили: сотник, городовий отаман, сотенні старшини, сотенна рада старшин і сотенна канцелярія.

Право формувати сотенний уряд, затверджувати чи скасовувати його постанови належало *сотенній козацькій раді*, якій, відповідно до звичаю, він підпорядковувався. За механізмом формування та принципами функціонування сотенна козацька рада була установою, однотипною з полковою козацькою радою. Однак до кінця XVII ст. окремі повноваження сотенної козацької ради привласнили гетьман, полковник і сотник.

Сотенний уряд репрезентували *сотник* і його помічники. Компетенцію сотників законодавчо закріплено не було. Окремі їхні повноваження врегульовувалися козацькими звичаями та актами генерального й полкового урядів.

Сотникові в межах сотні належали широкі військові, адміністративні та судові повноваження. Передовсім сотник виконував обов'язки командира військового підрозділу,

персонально відповідав за боєготовність сотні, щорічно проводив мобілізацію й демобілізацію козаків. Під час воєнних дій сотник особисто командував сотнею. За невиконання наказу він мав право карати козаків смертю. Сотник також розпоряджався скарбом сотні, проводив перепис населення й майна, провадив нотаріальні дії, встановлював повинності. Крім того, на сотників покладалося виконання правоохоронних функцій. Вони організовували проведення попереднього слідства й дізнання, затримання збіглих селян і дезертирів. Сотник, зазвичай, очолював також колегію сотенного суду. У своїй діяльності сотник спирався на сотенну старшину – *осавула, писаря, хорунжого*, а також *курінних отаманів* (виконували тільки військові функції) і *отаманів городових*, котрі мали лише адміністративну владу в містах.

Міське управління в політичній системі Гетьманщини займало окремішне становище. Населення міст у роки Національної революції зберегло за собою «*давні права і вольності*». Юридично міста поділялися на дві групи – магістратські й ратушні. Перші з них користувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженим згодом гетьманами або царським урядом. За магдебурзьким правом міста діставали самоуправління, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, ремісничі й торговельні пільги тощо. Ним установлювалися порядок обрання міських властей, їхні, управлінські функції, основи цивільного та кримінального права, норми оподаткування, регламентування діяльності ремісничих цехів і купецьких об'єднань тощо.

На чолі магістратського міста стояв *війт*, якого обирало усе поспільство і затверджував гетьман (від другої половини XVII ст. набула поширення практика затвердження результатів вибору царським урядом). Влада *війта* була довічною. Важливу роль у системі міського самоуправління відігравали *виборні магістрати*, які складалися з *ради (райці на чолі з бурмистром)* і *лави*, або *лавничого суду*. Райці відали адміністративно-господарськими справами: міським господарством, організацією оборони міста, збиранням торгових мит, підтриманням зв'язків із гетьманською адміністрацією та царськими воєводами. Члени лавничого суду (*лавники*) на чолі з *війтом* вершили судочинство за цивільними й кримінальними справами, виносили по них вирoki, аж до смертних.

Давній устрій міського самоврядування був порушений тим, що частина міщан стала козаками і перейшла під владу полковника, сотника або городового отамана. Унаслідок цього в містах нерідко

виникали конфліктні ситуації, спричинені двовладдям. Козацька адміністрація неодноразово втручалася в міське господарство, захоплювала міські землі, сіножаті, млини й шинки, а міський патриціат, захищаючи давні привілеї, намагався поширити свою владу і на козацьке населення міст.

Населення малих містечок не володіло правами магдебургії, відтак управління в них зосереджувалося у ратуші (ратушні міста). Ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади в краї. На чолі такого міста стояв *городовий отаман*. Допоміжним органом низової адміністрації були *місцеві ради*, які скликалися старшиною для обговорення й вирішення найважливіших військових, адміністративних і судових справ.

Сільське управління перебувало в руках сільської громади, до складу якої входили дорослі самостійні господарі, як чоловіки, так і жінки. Для догляду за порядком і для завідування сільськими справами громада обирала старшого - сільського старосту (війта) та 2–5 осіб (т.зв. лавників).

Особливості судового устрою

Судова реформа в Гетьманщині стала логічним кроком із запровадження козацького устрою на територію означену як козацько-гетьманська держава – «Військо Запорозьке», і невід’ємною складовою курсу на демократизацію суспільного життя, яку проводив уряд гетьмана Б.Хмельницького.

Мережу козацьких судів – *сільських, сотенних і полкових*, а також *Генерального суду* було сформовано до кінця 50-х рр. XVII ст. Усі названі судові органи формально були виборними. Виборів суддів, однак, не було, оскільки судові функції поєднувалися з адміністративними. Разом із судами в містах, зокрема, судами на магдебурзькому праві, така судова система проіснувала більш як сто років.

Сільські суди мали компетенцію судити дрібні цивільні й кримінальні справи, що виникали серед сільського населення (селяни та козаки, не приписані до якоїсь сотні). До складу сільського суду входили представники козаків – сільський отаман і декілька козаків – та представники селян – сільський війт і декілька селян. Названі представники сільського населення становили таким чином змішану судову колегію. Сільські суди в порядку апеляції підлягали: у справах козаків – судові тієї сотні, до якої належало село, а для селянських справ – ратушному судові найближчого міста тієї ж сотні.

У містах функції судочинства покладалися на ратушні й

магістратські суди.

Ратушні суди існували у непривілейованих містах і містечках. Як суди першої інстанції, вони мали компетенцію вирішувати справи міщан і селян, що постійно мешкали в містах, а як суди другої інстанції вирішували справи з апеляцій на вироки сільських судів у селянських справах.

Магістратські суди існували у привілейованих містах на магдебурзькому праві. Їм, як судам першої інстанції, були підсудні міщани й селяни, що постійно мешкали в містах. Судова колегія магістратського суду складалася з війта, райців, бурмистрів і лавників. Апеляційною інстанцією для магістратських судів були суди полкових канцелярій.

Сотенні суди як суди першої інстанції вирішували справи, що виникали між сотенною старшиною або між козаками даної сотні. Як суди другої інстанції, сотенні суди вирішували справи з апеляції на вироки селянських судів у спорах між козаками. Апеляційною інстанцією для сотенних судів були полкові суди. До судової колегії сотенного суду входили: сотник, міський отаман, міський писар, сотенний осавул та хорунжий.

Полкові суди склалися з полкового судді та кількох членів полкової старшини. Як суд першої інстанції, полковий суд розглядав цивільні й кримінальні справи членів полкової старшини, сотників полкових сотень і значкових товаришів полку. Як друга інстанція – вирішував справи з апеляцій на вироки сотенних і ратушних судів полку. Функції судів другої інстанції на рішення та вироки полкових і магістратських судів покладалися на *полкові канцелярії*. Вони склалися з декількох членів полкової старшини під головуванням полковника.

Генеральний суд, що мав у своєму складі мав двох генеральних суддів та кількох членів генеральної старшини, здебільшого виконував функцію апеляційної інстанції на вироки полкових судів.

Наголосимо, що незалежність судової влади у XVII ст. не могла, очевидно, бути більшою, ніж дозволяла епоха, що вимагала концентрації влади в одних руках. Ті ж вимоги епохи наклали відбиток і на систему судової влади на місцях. Скажімо, формально ця влада зокрема належала полковим суддям, реально її часто здійснював полковник того чи іншого полку, який був більшою чи меншою мірою незалежним або автономним від генеральної старшини та гетьмана (рівень цієї автономії залежав від конкретних історичних обставин у тогочасній Україні).

* * *

У підсумок зазначимо, що на розвиток політичного устрою

козацько-гетьманської держави насамперед вплинули умови, в яких формувалися її владні структури. Такі фактори як національно-визвольна війна, і переростання за цих обставин устрою козацького війська в адміністрацію загального характеру, що почала виконувати функції держави, були складними і не завжди мали закінчений характер. Відтак - заклали у політичний устрій Гетьманщини деякі важливі особливості, навіть суперечності.

По-перше, українська козацька держава, виникнувши під час Хмельниччини, за найголовніше вважала забезпечення потреб воєнного часу і, з огляду на це, ретельно зберігала протягом майже всього періоду свого існування військову організацію. Це позначилося на багатьох сферах життя Гетьманщини. Формальним виявом такого військового характеру нового устрою стало збереження на досить довгий час за українською державою назви «Військо Запорозьке», а також назви основних державних посад Гетьманщини, як гетьман, полковники, сотники, генеральна, полкова та сотенна старшини. Фактичним же виявом цієї особливості було поєднання усіма урядовцями у своїй діяльності адміністративних і військових функцій.

По-друге, новий устрій намагався об'єднати республіканські традиції Запорозької Січі, принципи козацького народовладдя, з принципами особистої влади, військової диктатури. Якщо на Січі, де була невелика кількість населення, збереглася справжня виборність усіх військових посад, то в Україні-Гетьманщині вона поступово перетворилася на фікцію. Поступова відмова від скликання козацьких рад означала відхід української держави від демократичних принципів організації влади.

Загалом у Гетьманщині точилася боротьба між двома формами організації державної влади – республіканською та монархічною. Монархічна тенденція виявлялась у двох напрямках. Перший з них полягав у прагненні гетьмана до якнайбільшої централізації управління, до зосередження у своїх руках основних механізмів адміністративної, судової та військової влади й намаганні самовладного правління без участі Ради, чи то генеральної, чи старшинської. Другим виявом монархічної тенденції була спроба гетьманів до встановлення спадковості у своєму роді. За весь час Гетьманщини було зроблено п'ять таких спроб, причому дві з них прийшлися на XVIII ст. Отже, попри формальні ознаки устрою головних інститутів політичної влади козацької держави як демократичної республіки, фактично ж за формою правління її можна визначити як аристократичну старшинську республіку.

По-третє, не менш важливою була й інша риса нової системи.

Українська держава, як і більшість тогочасних держав Європи, мала становий характер. З одного боку, це означало, що український устрій формувався лише на основі однієї верстви – козацтва, яке поступово перетворювалося на панівну частину українського суспільства. Водночас гетьманська адміністрація набувала загальнодержавного значення. Вона справді клопоталася питаннями, які виходили за межі суто козацьких інтересів, торкалися інших верств. Але у вищих виконавчих органах влади (органах управління) представників цих верств не було, що породжувало внутрішні суперечки й політичну нестабільність. З іншого боку, в колах самого козацтва вже у період другої половини XVII ст. проглядався процес розшарування, що призводило до виникнення суперечностей між народними масами та старшинською верхівкою, між народом та гетьманським урядом.

По-четверте, характерною особливістю внутрішнього устрою Гетьманщини була відсутність чіткого поділу вищої державної влади між радою (загальною, старшинською) і гетьманом.

По-п'яте, наприкінці XVII ст. український устрій набув достатньої стабільності: було досить чітко визначено функції та компетенцію основних ланок апарату Гетьманщини. Структурна й організаційна одноманітність органів свідчила про їхню відносну досконалість.

Соціальні та політичні аспекти занепаду Гетьманщини

Зміни у суспільному ладі

Від кінця XVII–XVIII ст. Гетьманщину трактують (*З.Козут*) як суспільний союз, переділений на нерівні за своїм правовим статусом у громаді та державі групи населення: *козацька старшина, козацтво, міщанство, селянство*.

Правову перевагу мали перші дві групи, які належали до шляхетського та військового стану. Підґрунтям цієї переваги стала панівна у суспільно-політичному житті тогочасної України ідея служби державі, з якою поєднували обов'язки населення. Основою для прав, що їх держава визнавала за тими, хто сумлінно виконував службу державі відповідно до свого стану, було виконання військових обов'язків. А служба у війську визнавалась одним із привілеїв козацької старшини (шляхти) та рядового (реєстрового) козацтва.

Зазначені категорії населення, що належали до вищого, привілейованого стану, формально користувались однаковими правами і привілеями: мали активне й пасивне виборче право, обиралися на всі військові посади аж до генеральної старшини й гетьмана, звільнялися від податків тощо. Привілейований шляхетський стан користувався особливими правами й привілеями у кримінальних справах: грошова компенсація (головщина) за вбитого шляхтича або військовика встановлювалась у найвищому розмірі. Водночас соціально-правовий статус козацької старшини й рядового козацтва ґрунтувався на різних засадах, виявляючи прямо протилежні тенденції у своєму розвитку.

Місце колишньої польсько-шляхетської конституційної верхівки посіла **козацька старшина**. Це була нова соціальна еліта, яка формувалася з представників козацького товариства, реєстрових козаків, православних шляхтичів, місцевих урядовців і вихідців із середовища православного духовенства і посідала чільні позиції в державі. Генеральна й полкова старшина дедалі більше зосереджувала у своїх руках величезні земельні володіння, що становили основу її економічної могутності. Земельні володіння були у двох формах: особистій та ранговій. Основою економічного панування старшини в тогочасному суспільстві були рангові маєтності, тобто заселені землі, що перебували в розпорядженні війська й надавалися старшині замість платні за військову службу. Ранговими маєтками оплачувалася служба генеральної та полкової старшини. Найбільшими феодалами в Гетьманщині стали насамперед гетьмани та генеральна старшина.

Від кінця XVII – початку XVIII ст. розпочався процес консолідації панівного стану. До козацької старшини тепер належала й та частина панівного прошарку, яка впродовж тривалого часу офіційно не мала військової чи адміністративної влади. Її соціально-політичний статус визначався військовою службою, економічною базою (володіння маєтками) та родинними зв'язками з місцевими урядовцями (*В.Панащенко*). Ця частина козацької старшини - знатне військово-товариство - структурно поділялася на *бунчукових, військових і значкових товаришів*.

Упродовж XVIII ст. чітко визначилася суспільна позиція кожної з ланок цієї структури. Верхній щабель посідали *бунчукові товариші*. Вони належали до елітарної верхівки козацької старшини і суттєво впливали на соціально-економічний та суспільно-політичний розвиток краю. За ступенем бунчукові товариші були першими після полковників. Середню ланку становили *військові товариші*. Вони відбували військову службу, мали значні маєтності та владу в суспільно-політичному житті,

себто володіли відповідними суспільно-політичними та економічними засадами для панування. За соціальним статусом військові товариші прирівнювалися до полкової старшини. До нижчої ланки – *значкових товаришів* – належали здебільшого нащадки полкової й сотенної старшини, заможного козацтва, частково бунчукових і військових товаришів. За соціальним статусом вони були першими після сотників.

Від нової шляхти вимагалось виконання специфічних функцій, як-то розслідування злочинів або поповнення військової сили під час татарської загрози. Натомість вона одержала право власності на маєтки. Увійшовши до гетьманських рад, брала участь у вирішенні державних справ. Нова шляхта була також під особливою судовою юрисдикцією: бунчукових товаришів міг судити тільки гетьман, військових товаришів – генеральна військова канцелярія, а значкових – полковник.

У другій половині XVIII ст. знатне військове товариство перетворилося на замкнений стан, який змагався за рівноправність українських і російських посад і рангів, а також за визнання й підтвердження йому імперського дворянського статусу. Однак у межах Гетьманщини влада, багатство, привілейований юридичний та соціальний статус української нової шляхти залишалися недоторканими. Отже, в Гетьманщині в особі козацької старшини формувалася нова генерація українських феодалів, привілейований національний стан населення, в руках якого концентрувалися політична й військова влади, а також велика земельна власність.

Прошарок між новою шляхтою та селянством становив **козацтво** (реєстрове). Від реєстрових козаків дещо відрізнялися статусом «*компанійці*» та «*сердюки*» – також козаки, які служили в козацькому війську як найманці: виконували різні військово-поліційні доручення, а також брали участь у загальних військових діях. Вони перебували у розпорядженні гетьманського уряду, дістаючи від нього відповідне утримання, однак усіма правами реєстровиків користувалися у тому випадку, коли за походженням належали до реєстрових козаків. Усі інші компанійці до військового стану не зараховувалися.

Юридично козаки (реєстрові) не відрізнялися від нової шляхти. Отримавши соціальні привілеї, вони залучалися до військової служби. Завдяки суспільному походженню козацькі привілеї були схожими з привілеями еліти: самоврядування; звільнення від податків; право на власну землю; право на виробництво алкогольних напоїв; право на торгівлю певними товарами. Єдиним привілеєм нової шляхти, якого позбавлялися козаки, було право на використання праці селян. Проте, незважаючи на привілеї,

становище козаків від кінця XVII ст. постійно погіршувалося. Під тиском старшини й нової знаті упродовж XVIII ст. козацтво поступово втратило свої політичні прерогативи: козаки фактично вже не обирали свою старшину і не брали участі в радах.

Однак найбільш фатальним для козацтва виявився його економічний занепад. В економічній площині козаки у XVIII ст. більше нагадували селян. Економічні позиції козацтва підривалися їхньою подвійною роллю: солдатів і вільних хліборобів. Тривала й часта відсутність козака у своєму господарстві погіршувала його економічне становище. Щоб уникнути військової служби, козак часто продавав землю та йшов у найми до землевласника. Лише окремі з козаків накопичували неабияке багатство, вступали до знатного військового товариства і в такий спосіб ставали частиною нової шляхти.

Занепокоєний зменшенням козацького війська, російський уряд намагався зупинити зубожіння козаків. Це спричинялося потребами імперії залучати максимальну кількість козаків для ведення війни проти Османської імперії. Тому низкою указів, зокрема від 1723 і 1728 рр., козакам заборонялося переходити на становище селян, а указ від 1739 р. обмежував можливості української старшини скуповувати козацькі господарства. Саме на це була спрямована одна з найбільших царських реформ – т.зв. «велика козацька реформа» (1735), - за якою козацтво поділили на дві групи – *виборних і підпомічників*.

Виборні козаки відбували військову службу, тоді як підпомічники виконували допоміжні обов'язки: збирали й постачали провіант, коней, худобу, доправляли пошту, навіть обробляли землю за відсутності виборних козаків. Як неспроможні виконувати традиційні військові обов'язки, підпомічники обкладалися податками, які, щоправда, були наполовину меншими від звичайних податків, що їх сплачували міщани й селяни Гетьманщини.

У XVIII ст. з'явилася ще одна категорія козаків – *підсусідки* - бідні козаки, які, не маючи власного господарства, жили в чужих дворах, «у сусідах», відробляючи за це власникам господарств, здебільшого старшині, козакам, монастирям тощо. До категорії підсусідків, крім козаків, входили також міщани і навіть селяни. Однак, козацький підсусідок різнився від селянина правовим статусом і свободою пересування.

У Гетьманщині XVIII ст. соціальним становищем, достатком і політичним впливом з-поміж інших соціальних груп вирізнялося **духовенство**, відтак належало також до привілейованих верств суспільства.

Будучи юридично відокремленим від решти населення автономною адміністрацією та судочинством, духовенство звільнялося від податків, військової служби і трудових повинностей.

Особливу роль в економічному й культурному розвитку Гетьманщини відігравало *чорне духовенство* - ченці. Монастирі володіли величезними маєтками, що існували за рахунок примусової селянської праці. З правового погляду, чорне духовенство вважалося *«померлими для зовнішнього світу»*. Відповідно, ченці не брали жодної участі у правовому житті як суб'єкти права. *Біле духовенство* (парафіяльне), навпаки, обіймало всю повноту прав вищого стану (мали право приватного володіння). Священники в тогочасній Україні обиралися громадою. Згодом фіксувалися спеціальні правила виборів парафіяльних священників («Права, за якими судиться малоросійський народ»).

Економічний фундамент української й російської влади в Гетьманщині забезпечували *міщани* – ремісники й купці, а також численне *селянство*. Ці суспільні категорії перебували на нижчому від нової шляхти соціальному щаблі.

Під терміном *«міщани»* розумілися не мешканці міста взагалі, а окремий стан людей, які жили в містах і належали до міської громади на підставі акту прийняття й запису до міського реєстру, а їхні заняття – переважно торгівля, ремесла (цехові) – тісно пов'язувалися з міським життям. Тільки мешканці міст у зазначеному розумінні користувалися правами міщанського стану, і тільки вони виконували покладені на цей стан повинності.

Міщани, сплачуючи нарівні з селянами державні податки, мали, однак, вищий статус, більше майнових прав, і в підсумку – були заможнішими. Міщани користувалися: активним і пасивним правом виборів до всіх міських урядів, судів і служб; монопольним правом торгівлі й промислу в місті та на його землях; звільненням від мита в місті, а в окремих випадках – на усій території держави. Міщани були зобов'язані відбувати військову службу у своєму місті, охороняючи в ньому порядок та безпеку, а також підтримувати в містах чистоту й порядок, згідно з правилами про міський устрій та управління. Мешканцям магістрацьких міст надавалося самоврядування, натомість міщани ратушних містечок користувалися обмеженішими правами.

Низ соціальної піраміди Гетьманщини становили позбавлені особливих привілеїв *селяни* (посполиті). Вони мешкали здебільшого у селах, були зайняті переважно сільським господарством, обробляючи власну або чужу землю. Свого часу багато з них були звільнені від кріпацтва, проте залишалися

такими недовго.

За повинностями посполиті поділялись на такі категорії: *оброчні* (чиншеві) посполиті - ті, хто був зобов'язаний виплачувати грошовий податок: *місячники* - ті, в кого забрано земельний наділ і хто повинен виконувати постійну панщину за місячну пайку харчів на прожиток; *дворові* — мусили жити і працювати на панському дворі. Серед категорій посполитих були: селяни вільних військових сіл (підлягали гетьманській адміністрації); ратушні селяни (підлягали місцевій сотенній адміністрації та магістратським установам); монастирські селяни; посполиті у приватних маєтностях козацької старшини; рангові селяни (жили на землях, наданих старшині у тимчасове користування за військову службу).

Зокрема, в рангових маєтностях спершу селянина змушували працювати на феодала лише час від часу, але поступово ці обов'язки розширялися. Селянин дедалі більше ставав феодально залежним, але ще не був кріпаком. Він міг безперешкодно поміняти пана: піти в одне з небагатьох сіл, що залишалися вільними, або податись за межі Гетьманщини.

У XVIII ст. права селян на вільні переходи й землю поступово урізалися *юридично* з боку як гетьманської, так і російської царської влади. Так, згідно з рішенням генерального уряду (1727), селянин, який перейшов до іншого господарства, втрачав усі права на своє колишнє майно та одержував лише свої особисті речі. А російський уряд заборонив (1738) переміщення селян між Слобожанщиною, Гетьманщиною та Росією. Пізніше спеціальний універсал гетьмана К.Розумовського (1760) майже повністю скасував практичну можливість селянських переходів. Згідно з ним, жодний землевласник не міг прийняти до себе селянина без письмової згоди на те попереднього власника; останній був зобов'язаний на вимогу надати (не надати) таку згоду. Згаданий універсал останнього гетьмана став прологом юридичного закріпачення російським самодержавством українського селянства (1783).

Отже, впродовж століття від початку Національної революції українське суспільство зазнало значних змін у напрямку повернення до станового суспільного ладу. Передовсім, зникла стара шляхта — її нащадки розчинилися в новій еліті — козацькій старшині. Остання жила з примусової праці селянства. І навпаки: селянство, звільнившись від кріпацтва під час Хмельниччини, було знову прикріплене до землевласників. Частина козаків, хоч і зберегла окремі привілеї, також фактично перейшла на становище залежного селянства. Причиною такої ситуації стала

непослідовність соціальних перетворень в Гетьманщині від часу Хмельниччини. Держава й надалі спиралася на феодалні виробничі відносини: зберігалися феодалний лад і його основа – феодална земельна власність. Відповідно, залишалася основа для формування (реанімування) станового суспільства.

Юридичні важелі обмеження автономної влади

Від кінця XVII – початку XVIII ст. Гетьманщина трансформувалася з васальної держави в автономну у складі Московського царства. У XVIII ст. новий статус «Війська Запорозького» вже визначали односторонні акти Московської держави, котрі, як і гетьманські статті другої половини XVII ст., раз у раз зменшували управлінську автономію. Особливе місце в системі заходів царизму щодо цього посідали (за А. Яковлєвим) ті з нормативних актів російської влади, що були прийняті за правління Петра I і Катерини II. Насамперед внаслідок їх реалізації автономію Гетьманщини було знищено, а українські землі інкорпоровано у загальноросійську політико-правову систему.

Першим серйозним юридичним ударом по українській козацькій державності стало обрання після «справи Мазени» нового гетьмана, стародубського полковника Івана Скоропадського (1708). Він приймав присягу, однак нових договірних статей, як того вимагала традиція, з нагоди обрання нового гетьмана вироблено не було. На підготовлені і направлені І. Скоропадським з козацького табору під Решетилівкою Петру I «Просительні статті» відповідь у вигляді «Решительного указу» надійшла тільки наступного року. «Решетилівські статті» (1709), що формально підтверджували збереження особливого державно-правового статусу Гетьманщини, насправді були спрямовані на поступову його ліквідацію. Зокрема, московським урядовцям надавалося право втручатись у справи української адміністрації: українська армія підпорядковувалася під час воєнних походів московському командуванню; установлювався контроль за діяльністю гетьмана, збиранням податків, витратами на утримання гетьманської адміністрації, козацького війська тощо. До того ж, грамоту на затвердження гетьманом І. Скоропадського («Решительний указ») усупереч традиції було видано російським урядом ще одним роком пізніше «Решетилівських статей» або двома роками після його обрання (1710).

У подібній ситуації опинився згодом гетьман Данило Апостол. Лише на другий рік після свого обрання (1728) він подав цареві

петицію про повернення Україні «старих прав», на яку було дано відповідь, що складалася вже з укладених в односторонньому порядку «*Решительных пунктов*».

Останнє ж відновлення козацького гетьманату (1750-1764) відбулося на підставі іменного указу імператриці Єлизавети Петрівни «*Про буття в Малоросії гетьманові за колишніми норовами і звичаями*» (1747 !), але вже без будь-якого натяку на попередні правові традиції взаємин.

Наступ російського абсолютизму на автономні права Гетьманщини у XVIII ст. призвів до остаточної втрати *Загальною військовою радою* свого політичного значення як верховного органу влади, за нею фактично залишалися тільки церемоніальні функції. Обов'язковою умовою проведення ради була участь царського уповноваженого. Від кінця XVII ст. російський уряд впливав на вибір гетьмана. Самі вибори мали формальний характер: претендент заздалегідь визначався царським урядом. Так, під час виборів І. Скоропадського, Д. Апостола та К. Розумовського російським правителям вже належало вирішальне слово. Більш того, вибори гетьмана могли відбутися навіть за відсутності претендента. Скажімо, Кирила Розумовського обрали гетьманом на раді в Глухові (лютий 1750 р.), але його самого на церемонії не було.

Натомість, посилювалася роль та значення старшинської верстви в управлінні країною. *Старшинська рада* і далі вважалася важливою та обов'язковою законодавчо-розпорядчою інституцією. Приміром, прерогатива призначення на генеральні уряди переходила до старшинської ради. До вагомих її прерогатив належало також право законодавчої ініціативи. Від кінця XVII ст. до участі в старшинських радах або з'їздах, крім козацьких урядників, запрошувалися також бунчукові та значкові військові товариші.

Попри незмінність у своїй основі організації політичної влади в Гетьманщині: поділу на три ланки урядів – генерального, полкового, сотенного – принципи, форми й методи діяльності цих урядів під тиском російського царя ззнавали певних, а з часом – і суттєвих змін.

Найбільш показовим було ставлення російської адміністрації до інституту *гетьманства*.

Після 1709 р. на генеральні посади гетьман мав право призначати лише спільно зі старшиною, і то лише отримавши на це попередній дозвіл царського уряду. До виконання своїх обов'язків новообраний генеральний старшина приступав після затвердження результатів виборів царем. Узаконювалося положення, за яким гетьман спільно з генеральною старшиною та

полковниками обирали лише двох претендентів на вакантні генеральні уряди, із яких центральний уряд і здійснював призначення (царський указ від 28 березня 1721 р.). Поширилася також практика надання маєтностей та посад у Гетьманщині іноземцям, зокрема й без згоди гетьмана, призначенні офіцерів російської армії командирами козацьких полків. У результаті такої російської політики зросла залежність українського гетьмана від російського царя.

Певні зміни відбулися в структурі генерального уряду. Постійно діючим став уряд *генерального підскарб'я* (1728), перші звістки про якого доходять із часів гетьманування Б. Хмельницького. Одним із генеральних підскарб'їв обов'язково мав бути російський офіцер. До слова, коло функціональних обов'язків генерального підскарб'я охоплювало значимі питання, пов'язані з обкладанням і збиранням податків, організацією зберігання натуральних зборів. Генеральний підскарб'ій визначав дозорців по полках, установлював терміни сплати податків, контролював їх надходження до генерального скарбу. Зважаючи на те, що найбільш прибутковими були збори з млинів, генеральний підскарб'ій саме цьому промислу приділяв найбільшу увагу. До прерогативи генерального підскарб'я входило також право видання дозволу на побудову нових млинів, контролю за дотриманням правил користування ними.

Поступово Петро I, оминаючи гетьмана й порушуючи українські права і традиції, почав запроваджувати практику безпосереднього призначення козацьких полковників. Старому виборному принципіві також завдав удару новий порядок заміщення посад полкової старшини й сотників, на які тепер рада полкової старшини й сотників вибирала тільки двох чи трьох кандидатів, а остаточною призначенням клопотався сам гетьман, погоджуючи свій вибір із представником російської влади.

Російські державні установи для управління Гетьманщиною

Фактично після укладення «Березневих статей» розпочався процес поступового поширення в Україну влади, законів, розпоряджень і контрольних функцій російських органів державного управління. Вони стали одним із найбільш дієвих важелів обмеження козацько-гетьманської автономії та руйнування традиційного політичного укладу.

Хронологічно першою, що була спеціально створена для управління козацькою Україною, російською установою був *Малоросійський приказ* (1663-1722), що діяв у структурі

Посольського приказу в Москві у складі кількох десятків посадовців – дяків і піддячих. Головні завдання Малоросійського приказу обумовлювалися зносинами з гетьманським урядом, контролем діяльності установ військово-адміністративного управління Гетьманщиною та реалізацією заходів московського уряду на Лівобережній Україні (утримання московського війська, будівництво фортець тощо). Зокрема, Малоросійський приказ стежив за призначенням на старшинські посади осіб, бажаних для царського уряду; призначав воєвод для України та безпосередньо здійснював керівництво їхньою діяльністю; проводив розшуки та повернення збіглих селян і солдатів з України в Росію чи навпаки; збирав відомості про політичну ситуацію в Україні; контролював діяльність духовенства; видав питаннями розміщення й утримання російського війська в Україні тощо. Також був наділений судовими функціями – розглядав справи про злочини своїх чиновників в Україні.

Відколи після «справи Мазепи» було взято курс на остаточну ліквідацію української автономії, при гетьмані запровадили інститут *царського резидента (1708)* із правом контролю за діяльністю гетьмана та його адміністрації. Для реальної підтримки резидента у гетьманській столиці (яку за царським розпорядженням було перенесено під московський кордон до м. Глухова) розмістили два піхотних полки. При гетьмані Данилі Апостолі, згідно з «*Решительными пунктами*», знову відновлювався інститут царського резидента, згодом «*таємного радника*».

Своєрідним рубіконом у ставленні царського уряду до української гетьманської державності стало рішення російського царя Петра I передати управління Гетьманщиною з Колегії закордонних справ до Сенату (1722). Фактично це означало його остаточну відмову визнати «Військо Запорозьке» окремим державним організмом. Тоді для управління Лівобережною Україною у Глухові було створено нову державну установу царської адміністрації – *Малоросійську колегію*.

Перша Малоросійська колегія (1722-1727), що складалася з шести штабс-офіцерів – представників полків російської армії, які дислокувалися в Україні, була фактично одноосібним органом управління Гетьманщиною, засобом обмеження її автономних прав і жорсткого нагляду за діяльністю гетьманської адміністрації. Український уряд із його головним адміністративним органом – Генеральною військовою канцелярією - був у цілковитому підпорядкуванні Малоросійської колегії. Остання, користуючись відсутністю виборного гетьмана після смерті в 1722 р.

І. Скоропадського (П. Полуботок був лише наказним гетьманом) поведилася в Україні як найвища адміністративна, судова (вища апеляційна інстанція) й фінансова (контролювала грошові та натуральні надходження до гетьманської скарбниці) установа.

Після нетривалого гетьманування Д. Апостола з його смертю нова імператриця Анна Іванівна знову заборонила вибори гетьмана й заснувала у столичному Глухові колегіальний орган управління Гетьманщиною під назвою «*Правління гетьманського уряду*» (1734-1750) на чолі з російським князем О. Шаховським у складі шести осіб: трьох призначали від російського уряду і трьох – від української генеральної старшини.

Правління гетьманського уряду оголошувалося найвищою апеляційною інстанцією та підпорядковувалося російському Сенатові через спеціально утворену *Канцелярію малоросійських справ*. У практичній діяльності керувалося указами російських імператорів, місцевими правовими нормами та «*Решительными пунктами*» (1728). Згідно з таємними інструкціями, головним призначенням «Правління гетьманського уряду» було проведення такої політики, за якої український народ зважав би до великоруського правління (В. Гончаренко). Наслідком його діяльності стало, зокрема, істотне обмеження функції козацьких полкових канцелярій та переведення козацького судочинства на російське законодавство.

З відновленням останнього гетьманства російські інституції залишили територію України. Однак із приходом 1762 р. на російський престол Катерини II, відомої прихильниці політики централізації та русифікації всіх набутих Москвою земель, К. Розумовський «добровільно» зрікся гетьманського звання (1764).

Місце гетьмана заступила *Друга Малоросійська колегія* у складі восьми постійних членів, які призначались урядом: чотирьох українців (із гетьманської старшини) і чотирьох російських урядовців на чолі з президентом (граф П. Румянцев). Відповідно до таємної інструкції головним завданням цієї Колегії було скасування автономних відмінностей у державному устрої Лівобережної України та прирівнення її в адміністративному аспекті до інших провінцій Російської імперії.

Правлячи козацькою Україною понад двадцять років, П. Румянцев поступово ліквідував українські права й вольності: було знищено полковий (10 полків) адміністративно-територіальний устрій України Гетьманщини (1781). Малоросійська колегія фактично поступилася місцем звичайним російським адміністративним і судовим органам. У 1783 р. остаточно прикріплено селян до землі й поширено на них російський режим повного закріпачення. Того ж року козацькі

полки було перетворено на 10 карабінерських полків із 6-річним терміном служби. На підставі *«Жалуваної грамоти» (1785)* українська шляхта мала одержати права російського дворянства разом із проголошенням шляхетських свобод, права самоврядування, корпоративних установ тощо. Нарешті, секуляризація монастирських маєтків **(1786)** завдала вирішального удару українському духовенству.

Запровадження російського адміністративно-територіального устрою та адміністративно-поліційних органів самодержавства в Україні

Ще одним важелем обмеження козацької автономії, а, отже, нівелювання політичного устрою Гетьманщини було запровадження в Лівобережній Україні російського адміністративно-територіального устрою та адміністративно-поліційних органів самодержавства.

Із утвердженням абсолютної монархії в Росії відбулася реорганізація практично усіх органів влади разом з місцевими органами управління. На розвиток останніх великий вплив справило утворення губернської системи (1708). Дві з восьми російських нових адміністративно-територіальних одиниць – Київська та Азовська губернії – попри існування в Гетьманщині полкового устрою, мали у своєму складі українські землі.

Процес поширення російського територіального адміністративного управління Лівобережною Україною з останнього десятиріччя існування Запорозької Січі поширився і на її землі також попри існуючий там паланковий устрій. На правобережній частині «Вольностей Запорозької Січі», що також перебувала під міжнародно-правовою юрисдикцією Росії, створювалася Новоросійська губернія (1764), а запорозьке Лівобережжя було віднесено до Азовської губернії.

Завершальними актами інкорпорації Гетьманщини стали припинення дії місцевого права та організація діяльності судів Лівобережної України тільки на основі загальноросійських законів. У цьому плані важливим етапом була загальноросійська реформа місцевих органів управління, відома як *Губернська реформа* (1775). Її запровадження в Україні залежало від низки зовнішніх і внутрішньополітичних причин і знаменувало собою кінцевий етап уніфікації та ліквідації практично усіх відмінностей в організації органів місцевої адміністрації та суду.

Поетапне введення вимог реформи 1775 р. на українських землях відобразило ступінь «готовності» до загальноросійського

порядку. Перший етап (за *О. Талдикіним*) охопив 1780-1783 рр., коли реформи було розповсюджено на території Слобідської України, Гетьманщини та південноукраїнських земель (пов'язується з ліквідацією полкового адміністративно-територіального устрою). Другий етап припав на початок 90-х рр. XVIII ст.: створення намісництв на землях Правобережної України, які відійшли від Польщі.

На першому етапі російські губернії в Україні було реорганізовано (1781) у намісництва: *Київське* (Київ, Переяславський, Пирятинський, Лубенський, Миргородський, Хорольський, Голтвянський, Городиский, Золотоноський повіти); *Чернігівське*, до якого увійшло 7 сотень Київського, 12 – Ніжинського, 12 – Лубенського, 16 сотень Гадяцького, 11 сотень Чернігівського й сотня Стародубського полків. Створилися повіти: Березнянський, Борзнянський, Гадяцький, Глинський, Городнянський, Зінківський, Лохвицький, Ніжинський, Прилуцький, Роменський, Чернігівський. На місці колишнього Стародубського полку та окремих сотень Чернігівського й Ніжинського полків було утворено *Новгород-Сіверське намісництво* (1781–1782), до якого належали повіти: Глухівський, Конотопський, Коропський, Кролевецький, Мглинський, Новгород-Сіверський, Новомістський, Погарський, Сосницький, Стародубський і Суразький. Адміністративний центр – Новгород-Сіверський (нині місто над Десною на межі сучасних Чернігівської та Сумської областей). Із реорганізацією Новоросійської губернії (1783) утворилося *Катеринославське намісництво* з центром у м. Катеринослав (сучасне м. Дніпро). До намісництва належали нові землі в Північному Причорномор'ї, що відійшли до Росії за результатами російсько-турецьких війн.

Разом із російським адміністративно-територіальним устроєм в Україну поширилася й російська система територіального адміністративного управління, складовою частиною якої була поліційна діяльність.

Першими органами Росії, що з'явилися на українських землях і мали у своїй компетенції поліційні функції, були воєводські канцелярії – «*приказные избы*». Поліційна діяльність воєвод та їхніх канцелярій не була відокремлена від військової, загальноадміністративної, а також судової. Цей етап існування адміністративно-поліційних органів Росії на українських землях характеризувався відсутністю чіткої нормативно-правової бази поліційної діяльності, невизначеністю штатного апарату, підпорядкованого воєводі. Розшукова та слідча діяльність воєвод і підпорядкованих їм посадових осіб проводилася переважно над

російським населенням, стосовно ж українців – ними ж разом із полковою, сотенною та міською адміністрацією. Застосовувалися такі заходи: повальний обшук, показання свідків (послушенство), допит із тортурами, які застосовувались як до звинувачених, так і до свідків. Правова регламентація поліційної діяльності воєвод визначалася чинними законодавчими актами Російської держави, договорами Гетьманщини та Росії, а також спеціальними наказами царя й приказів.

У другій чверті XVIII ст. розширювалися повноваження губернських органів в Україні; зокрема, значно розширювалася й доповнювалася поліційна діяльність російських посадових осіб та органів: було утворено воєводські канцелярії у містах і передмістях. Основне призначення нових посад та органів – здійснення поліційної та судової діяльності. Було запроваджено суворе ієрархічне підпорядкування воєвод передмість – міським, міських воєвод – провінційним, а провінційних воєвод – губернаторам.

Поліційна діяльність мала декілька напрямів: поліція суспільної безпеки, поліція моралі та нагляд за санітарно-протипожежним станом (наказ від 12 вересня 1728 р.). Крім органів місцевого управління, які мали поліційні функції, у 30-х рр. XVIII ст. в Україні (Київ) було створено й, альтернативну їм, централізовану систему поліційних органів – *поліцмейстерську контору*. З утворенням Новоросійської та Азовської губерній їхня поліція спершу складалася в основному з комендантів військових гарнізонів, офіцерів, яких призначали управляти провінціями, а також на посади комісарів. Функції нижчих поліційних чинів було надано військовим комендантам.

Отже, у XVIII ст., в умовах занепаду української козацької державності, політичний лад Гетьманщини зазнавав суттєвих змін у принаймні трьох напрямках: російським самодержавством вживалися заходи щодо юридичного обмеження української автономної влади; примусово насаджувалися російські державні установи для управління Лівобережною Україною; послідовно запроваджувався російський адміністративно-територіальний устрій та адміністративно-поліційні органи самодержавства.

Еволюція судового устрою

Певні зміни в судоустрої козацької України відбулися на початку XVIII ст. Зокрема, починаючи від гетьманування І. Скоропадського (1709–1722), російська влада ініціювала численні зміни в структурі козацького судоустрою, які, здебільшого, торкалися центральних судових установ. Зокрема, розгляд апеляцій

на судові рішення, прийняті в Генеральному військовому суді, полкових і ратушних судах, покладалися на Малоросійську колегію. Значно обмежували прерогативи гетьмана у судових справах «Решительные пункты» Данила Апостола (було створено окремий Генеральний суд із трьох росіян і трьох українців з гетьманом як президентом на чолі, причому «*главним судією*» вважався вже цар, а не гетьман).

У XVIII ст. неодноразово відбувалися структурні зміни у судоустрої. Значно обмежувалася на компетенція полкових судів користь генерального суду. Останньому, зокрема, передавалися на *апробацію* вироки у важливих кримінальних справах, передовсім, із наслідком смертної кари. До складу Генерального суду окрім генерального судді входили представники бунчукового товариства. Як суд першої інстанції, він відав справами членів генеральної старшини, полковників та бунчукових товаришів. До генерального суду вже апелювали здебільшого на вироки полкових канцелярій. До числа апеляційних інстанцій додалася Генеральна військова канцелярія. Вона мала повноваження розглядати апеляції на вироки та рішення Генерального суду (доти не мала жодних судових повноважень). У суді Генеральної військової канцелярії брали участь гетьман (формально рідко виступав у ролі судді, хоча траплялися випадки, коли втручався в окремі справи, милував засуджених) і призначені ним члени тільки генеральної старшини (найчастіше – генеральні обозний та осавули). Генеральна військова канцелярія остаточно розв'язувала справи з апеляцій на вироки Генерального суду. У виняткових випадках можна було оскаржити вироки Генеральної канцелярії апеляцією до російського царя. Зокрема з того часу характерною рисою, а водночас і найважливішою прогалиною тогочасної системи козацьких судів, була велика кількість судів апеляційної інстанції.

Проте найсуттєвіші зміни судового ладу Гетьманщини припадають на гетьманування К.Розумовського. Проведена ним судова реформа, що розпочала у Гетьманщині нетривалий період т.зв. «статutowих» судів, здійснювалася двома етапами.

Головним змістом першого етапу була реорганізація Генерального суду, що формально вважався найвищою судовою інстанцією. Піднесення ролі Генерального суду у судочинстві мали забезпечити зміни в його структурі, скасування численних апеляційних інстанцій, а відтак і ліквідації тривалої судової тяганини. Так, гетьманським універсалом (17 листопада 1760 р.) у складі Генерального суду мало бути вже два генеральних судді. Останні разом із десятьма депутатами, які обиралися з гурту

полкової старшини від кожного полку, виносили остаточні його рішення. А іншим універсалом (17 лютого 1763 р.) гетьман дозволяв полковим канцеляріям і всім чолобитникам подавати справи прямо до Генерального суду. Це значно зменшувало кількість судових інстанцій, скасовувалися судові функції Генеральної канцелярії, а Генеральний суд ставав найвищим виключно апеляційним органом.

На другому етапі, що розпочався наприкінці 1763 р., на території кожного полку було створено станові шляхетські суди – по два *земських* (за винятком Ніжинського, на території якого було три земських суди – в Ніжині, Батурині, Глухові), два *підкоморських*, і по одному *городському* суду. Назву останніх запозичено з термінології польської судової системи, що була поширена в Україні до Національної революції середини XVII ст. Водночас Лівобережну Україну було поділено на 20 повітів, де містилися ці судові установи. Сфери діяльності цих судів, що підпорядковувалися Генеральному судові, регламентувалися відповідними положеннями Литовського статуту (1588).

Функції *земського* суду зводилися до розгляду справ про: розподіл майна між родичами, боргові зобов'язання, заставні маєтності, оранку чужих земель, втечу слуг тощо. *Підкоморський* суд розбирав конфлікти між феодалами щодо спірних земель. У *городському* суді вирішувалися справи про кримінальні злочини, вчинені представниками шляхетства.

Спеціальним гетьманським розпорядженням чиновникам створених судів забезпечувалося досить високе становище в старшинській ієрархії. Зокрема, підкоморський суддя (підкоморій) ставав другою особою в полку після полковника. За ним йшов земський суддя, а помічники судді – підсудки урівнювалися в правах з бунчуковими товаришами. Земські писарі діставали рівного становища з полковими осавулами. Усі ці чиновники, вступаючи на посади, приводилися до спеціальних присяг, форму яких було розроблено за вказівкою гетьмана. Текст присяги для кожного з них був майже ідентичним: поряд із запевненням служити «вірно й справедливо», судді обіцяли втриматися перед спокусою брати хабарі (опосередковане свідчення тогочасного глибокого ураження корупцією старшинської адміністрації).

Розмежування компетенції між земськими, підкоморськими і городськими судами мало здебільшого формальний характер, що не відкидало фактів порушення ними визначених сфер юрисдикції. Неминучі при цьому непорозуміння та зволікання призводили до дедалі частішого втручання у судові справи гетьманського уряду. Останню обставину царський уряд часто використовував для обмеження гетьманської влади в цілому.

Особливі суди. Дослідники (Я. Падох, А. Яковлів) зазначають, що в судоустрої Гетьманщини існувала також система спеціальних судів: **1) Третейський суд**, що діяв при Генеральній канцелярії та мав завдання вирішувати нескладні цивільні справи, які легко і швидко можна було закінчити примиренням сторін. Третейський суд складався з кількох козацьких старшин різних рангів. На його вироки можна було апелювати до Генерального суду. **2) Полюбовний (мировий) суд.** **3) Церковний суд** мав компетенцію вирішувати справи церковно-релігійного характеру осіб духовного й світського стану. З царини цивільних справ до компетенції церковного суду належали справи про розлучення. **4) Ярмарковий (торговельний) суд** вирішував спори цивільно-правового характеру, що виникали під час ярмарку чи торгу на ґрунті торговельних операцій. Юрисдикція торговельних судів тривала протягом ярмарку чи торгу й розповсюджувалася як на місцевих, так і на приїжджих своїх та іноземних купців.

Судові урядовці. При судах вищих інстанцій існували судові канцелярії під керівництвом *судового писаря*. Важливі функції спеціального характеру належали «*межовим комісарам*» (межівникам). Вони розслідували спори за межі земельних маєтків та розмежування спірних земель. Після реформи гетьмана К. Розумовського функції межових комісарів перейшли до підкоморських судів.

Досить відповідальну роль у судах того часу відігравав *возний*. Він виконував функції судових: *урядовця* (підтримував зв'язок між судом і спірними сторонами, вручаючи їм позови, копії актів, різні судові накази й розпорядження) та *виконавця* (виконував судові вироки у цивільних та деяких кримінальних справах). Возний також відповідав за порядок під час судових засідань, проводив на прохання зацікавлених осіб огляд на місці для забезпечення доказів або встановлення причин і розмірів завданої шкоди.

Особливості політико-правового укладу інших козацьких утворень

Адміністративно-політичний статус Слобідських козацьких полків

Адміністративно-політичний статус Слобідської України (Слобожанщини) у межах Російської держави вирізнявся певною своєрідністю укладу. Це пояснювалося особливостями освоєння вільних земель Слобожанщини, колонізація яких здійснювалася від середини XVII ст. як українцями, так і росіянами. Відтак

останні від самого початку заселення Слобожанщини становили значний відсоток її населення як «*службово-ратні люди*» (пушкарі, стрільці, засічні сторожі, «діти боярські»). «Служилі люди» з росіян (їх іще називали *однодворцями*) будували й заселяли спільно з українцями оборонні «лінії», що зводилися царським урядом для захисту південно-східних земель від нападів кримських татар. Найбільше росіян у Слобожанщині проживало в її східній частині та в Харкові. З часом із цих людей формувалось ядро місцевої адміністрації, що постійно поповнювалося новими переселенцями з Росії та слугувало опорою імперської політики в краї.

Українське заселення Слобожанщини стало результатом соціального протесту проти кріпосницько-панщизняних порядків, що мали місце на тодішніх українських землях у складі Речі Посполитої. До Слобожанщини переселялися представники всіх соціальних прошарків українського суспільства: приходили козаки, міщани, селяни й духовенство. У підданство Російської держави вступало тоді чимало українських повстанських загонів разом зі своїми атаманами. Наприклад, 1638 р. прийшло до Белгорода разом із Я. Остриницею одразу 865 осіб із сім'ями та господарством (*Д. Багалій*).

Окрім господарського освоєння необхідних земель, на українських поселенців покладалася функція захисту від татарської експансії. Усе це в підсумку обумовило певні особливості в адміністративно-територіальному устрої Слобожанщини, який на середину XVII ст. набув форм козацько-старшинського управління, в загальних питаннях підпорядкованого белгородському воєводі, а через нього – *Белгородському столу* Розрядного приказу в Москві. Військову службу тут несли *виборні* (рангові, реєстрові) козаки, а утримання козацького війська покладалося на сім'ї *підпомічників* (не виставляли козаків на службу).

Упродовж другої половини XVII ст. царський уряд сформував на Слобожанщині п'ять козацьких полків, що становили військові та адміністративно-територіальні одиниці: *Острогозький* (1652-1658), *Сумський* (1652-1658), *Охтирський* (1655-1658), *Харківський* (1659-1660) та *Балаклійський* (1669-1670). Останній проіснував лише сім років: 1677 р. його приєднали до Харківського полку. Своєю чергою, з Харківського виокремився *Ізюмський* полк (1685). З утворенням слобідських козацьких полків у регіоні виникли й *полкові канцелярії*. До компетенції останніх входили військові, адміністративно-господарські, фінансові та судові справи на території полку.

Правовою основою існування козацьких полків у

Слобожанщині стало надання їм московськими царями *жалуваних грамот*, яку кожний полк отримував окремо і у різний час. У такому документі визначалися його права і привілеї: на козацький устрій, вільну торгівлю, володіння землями, звільнення від податків на землю тощо. Себто обумовлювалося надання адміністративного козацького укладу (за «*старочеркаскою обыкністю*») та право вільної *займанщини* земель. Останнє вважають головним привілеєм слобожан, бо на ньому ґрунтувалося право земельної власності у Слобідській Україні (Д. Багалій).

На чолі полкового уряду стояли полковник і полкова старшина. Слобідський козацький *полковник* зосереджував у своїх руках величезні повноваження у військових та адміністративних справах полку. Він затверджував судові постанови у кримінальних і цивільних справах, роздавав козакам вільні землі та мав пріоритетне право *займанщини* для себе вільних земель. Видавав універсали за власним підписом і печаткою. Особливістю устрою Слобожанщини, на відміну від Гетьманщини, було те, що полковника й старшину обирала на пожиттєво саме старшина, а не все товариство. Це фактично призвело до встановлення у Слобідській Україні звичаю певної спадковості полковництва в тому самому роді. Причини цього явища криються в особливих умовах заселення краю: полковники були переважно осадниками та провідниками переселенських груп, які приходили на нові землі; вони мали великий авторитет і фактичну владу як посередники між населенням і царським урядом, тож цей авторитет переходив на їхніх нащадків. У діяльність полкового управління царські воеводи в містах звичайно не втручалися. Однак кандидатури на посади полковників обов'язково погоджувалися з білгородським воеводою.

До складу *полкової старшини* входили шість осіб: полковий обозний, суддя, осавул, хорунжий і два писарі. Другою після полковника особою в полку був *обозний*, який відав полковою артилерією та обороною, порядкував справами ради старшини (полкової ради) і заступав полковника без права видання універсалів. Суддя відав судовими цивільними справами у полковій ратуші. Полкові *писарі* були секретарями в ратуші – один у військових, а другий у цивільних справах. *Осакул* був помічником полковника у суто військових справах. *Хорунжий* відав полковою музикою та оберігав корогву. Уся полкова старшина збиралася для військових справ на очолювану полковником *раду старшини* (полкову раду), в якій усі старшини мали по одному голосу, а полковник – два.

В адміністративно-територіальному аспекті *кожен полк поділявся на сотні* з центром у містечку, де перебувало правління й проживала сотенна старшина на чолі з *сотником*. Сотника

обирала полкова старшина, а він сам уже добирав собі сотенну старшину – *отамана, осавула, писаря та хорунжого*. Владі сотника підпорядковувалося населення сіл. У сотенній управі (ратуші) отаман, суддя й писарі порядкували цивільними справами, а осавул і хорунжий допомагали сотникові у військових справах.

Політика поступової ліквідації прав і вольностей слобідських козацьких полків у сфері місцевої адміністрації, суду та поліції проводилася практично протягом усього періоду їх існування. Однак активізація цих процесів припала на період формування абсолютистської монархії в Росії. Приміром, уже **1719** р. усі судові та кримінальні справи Слобожанщини було вилучено з компетенції полковників і передано у відання білгородської канцелярії Київської губернії. Відтоді полковників і сотників у слобідські козацькі полки затверджували або взагалі призначали царські урядовці. А в лютому **1723** р. було оголошено царський указ про обов'язкове призначення росіян на посади полковників слобідських полків.

З метою подальшого обмеження наявних форм військового та адміністративно-територіального устрою, а в підсумку – і повної його ліквідації царський уряд створив свої адміністративні установи. Зокрема, було створено *Комісію по слобідських полках (1763)* на чолі із секундант-майором Є. Щербиніним, на яку покладалося завдання підготовки цілковитої ліквідації полкового устрою на Слобожанщині. Це було зроблено з утворенням *Слобідсько-Української губернії (1765)* із центром у Харкові.

Відтоді більшість заможних козаків переводилась у гусари, а інші – в селянський стан. Старшина одержала офіцерські чини й дворянський статус. Головним виконавчим органом краю стала *губернська канцелярія*, що відала адміністративно-господарськими, фінансовими, судовими та військовими справами. Замість полкових канцелярій запроваджувались *провінційні канцелярії* (існували до 1787 р.) з переважно адміністративно-поліційними функціями. А з утворенням адміністративного інституту *повітового (городового) воєводи і комісарських правлінь* як дрібніших органів поліції та суду (*М. Єрошкін*) відбулась остаточна ліквідація наявних будь-коли відмінностей в організації адміністративної та судово-поліційної діяльності на цих землях.

Зміни у державно-політичному статусі Запорозької Січі

Державно-політичний статус Запорозької Січі в середині XVII–XVIII ст. зазнав значних змін. Цьому сприяли як особливості

внутрішньополітичної організації Запорозжя, так і постанови міжнародно-правового змісту. Хоча Запорозька Січ визнала спершу протекторат московського царя, а згодом юридично (за *Андрусівським перемир'ям*) була переділена між Росією та Польщею (1667), а за «*Вічним миром*» (1686) знову повинна була підпорядковуватися російському цареві, вона фактично завжди діяла невіддільно, керувалася своїми давніми законами та звичаями.

У структурі організації політичної влади в Україні-Гетьманщині Запорозька Січ набула особливого автономного статусу, і залишалася дієвим фактором громадського життя України.

Політика царського уряду щодо Запорозжя в той час зводилася до цілковитого підпорядкування останнього своїй владі. Уживалися заходи, аби покласти край прибуттю на Запорозжя селян-утікачів, а запорожців – на Лівобережну Україну, посилювався контроль за постачанням хліба, затримувалося царське жалування тощо. Водночас російське командування мусило зважати на стратегічні позиції на південних рубежах держави Запорозької Січі, яка розглядалася як надійний форпост у боротьбі проти Кримського ханства й Туреччини. Проте після невдалої спроби кошового отамана Костя Гордієнка з чималою кількістю козаків підтримати І.Мазепу в його намаганнях визволитися з-під влади Москви, царські війська вперше знищили Січ (1709). Частина запорозьких козаків була змушена податися на територію, підвладну Кримському ханству, де 1711 р. в урочищі Олешки (тепер – м. Цюрупинськ Херсонської обл.) заснували *Олешківську Січ*.

Політичне становище козаків у нових умовах існування було надзвичайно тяжким. Хан не дозволяв їм будувати укріплення і мати артилерію, зобов'язував вносити непомірну данину до ханської скарбниці, виконувати тяжкі земляні роботи на Перекопі та в інших місцях. Зі зміною політичних умов січовики звернулися з проханням до царського уряду (імператриці Анни Іванівни) дозволити їм повернутися на Лівобережну Україну. Можливість нової війни з Туреччиною та необхідність поповнення військових сил країни зумовили те, що запорожцям було офіційно дозволено заснувати *Нову Січ* на річці Підпільній (1734-1775).

У період існування Нової Січі запорожці дотримувалися давнього устрою. Однак далися взнаки нові суспільно-політичні умови. Царський уряд, який намагався тримати Запорозьку Січ під постійним контролем (київський генерал-губернатор, а потім і гетьман К. Розумовський), вживав заходів, які вносили істотні зміни в устрій козацтва: заборонялися вибори на Січі кошового отамана, писаря, осавула (1753). Вони мали призначатися царськими урядовцями. Незважаючи на те, що указ повністю

запровадити в життя не змогли, вибори кошової адміністрації суттєво змінилися. Відтоді вони відбувалися не на загальних військових радах, а на старшинських сходках. Коло кошової старшини постійно звужувалось, а в останні роки існування Нової Січі залишалося майже без змін. Наприклад, щороку впродовж десятиріччя переобиралися кошовий отаман П. Калнишевський, суддя А. Головатий, писар І. Глоба. Ще один царський указ суворо заборонив у Січі смертні вироки (1749). Однак кошові отамани, за козацьким правом «владні над життям і смертю кожного козака», нерідко ігнорували цю вказівку і, згідно з нормами звичаєвого права, що діяло на Запорозжжі, й надалі виконували цю місію.

Бурхливий господарський розвиток земель, що належали до Вольностей Запорозьких у середині XVIII ст., зміцнення індивідуальної форми власності, поява значного прошарку т.зв. «гніздіюків» (заможних козаків) істотно впливали на характер функціонування паланкової системи влади Січі.

Паланкова спільнота з часом домоглася участі в управлінні краєм, активно впливала на добір і розстановку паланкової адміністрації, доводила до відома коша про свою довіру чи недовіру паланковій старшині, виступала із системою рекомендацій своїх кандидатів на старшинські посади. Особливої ваги у структурі управління паланки набув колегіальний орган при полковнику – рада «базарних і степенних добрих казаків». Головну роль у ній відігравали січові «старики» – відставні («абиштовані») старшини. Саме останні нерідко зверталися до коша з поданням про те, що той чи інший полковник «не угодний» спільноті, і вона воліє мати за старшого над собою «из своей команды».

У середині XVIII ст. стали характерними випадки, коли старшину до паланок (полковників, писарів, осавулів, а також шафарів) не обирали, а призначали з Січі. Щоправда, тоді строк повноважень старшини обмежувався піврічними каденціями, а це може свідчити про те, що така старшина мала звання *наказної* або тимчасово виконуючої обов'язки. Досить поширеною була практика призначення полковником у ту чи іншу паланку курінного отамана.

Поступово для російської монархії в соціально-економічному, політичному і військовому плані Запорозька Січ ставала вкрай небажаним явищем. Вона розглядалась як осередок можливого відродження української державності. Непотрібною вона стала також і як військова сила. Усі ці фактори і спонукали царський уряд до остаточної її ліквідації (1775). Вищу старшину Запорозької Січі було заслано до Сибіру, а кошового Петра Калнишевського – до Соловецького монастиря, де він пробув 25 років і помер 1803

р., у віці 112 років. Чи то за лихою іронією долі, чи просто за збігом обставин цей же рік став останнім і для останнього гетьмана України К. Розумовського.

У такий спосіб було припинено існування Запорозької козацької республіки. Однак історія запорозьких козаків має свій епілог. П'ять тисяч запорожців після зруйнування Січі втекли у межі Османської імперії та з дозволу султана оселились у гирлі Дунаю, заснувавши там *Задунайську Січ (1775-1828)*. У свідомості сучасників вона стала безпосередньою спадкоємницею Нової Січі, а тому зберегла саму назву – *Січ* та ім'я запорозьких козаків.

У перші роки життя запорожців в Османській імперії склалися два козацьких осередки: один – у пониззі Дунаю, другий – поблизу Очакова. Вважається, що спершу Задунайська Січ була на місці сучасного м. Вилково (Одеська обл.). У 1778 р. Порта визнала запорожців своїми новими підданими і висловила готовність узяти їх під свій протекторат. За султанським фірманом (указом) козакам створювали досить сприятливі умови для життя: для заснування Січі надавалася земля між Бендерами та Акерманом, по лівий бік Дністра; кошовому отаманові надавався бунчук (символ влади в Османській імперії); козаки отримували значні пільги в оподаткуванні, але за це мали виконувати військові обов'язки за вимогою.

Задунайська Січ певною мірою зберегла традиції запорозького козацтва: курінно-кошовий лад (38 куренів існували практично під старими назвами); найважливіші питання вирішувалися на козацькій раді (головно, на свято Покрови), де обирали кошового отамана (в останній період існування Задунайської Січі кошовий був рівним двохбунчужному турецькому паші) та козацьку старшину. До традиційних старшинських посад додався лише *драгоман* (перекладач), який представляв турецьку владу на Січі.

З метою створення протидії задунайцям російський уряд переселив решту козаків на землі між Бугом і Дністром, створивши *Бузьке козацьке військо*. У 1792 р. цих козаків перейменували у *Чорноморське військо* і переселили на Кубань. У 1828 р. частина задунайських козаків повернулася до Росії, і царський уряд поселив їх на Азовському узбережжі, сформувавши з них *Азовське козацьке військо* (між Маріуполем і Бердянськом), а надалі й їх було приєднано до козаків на Кубані. Саме ці об'єднані козаки під назвою «*кубанських*» проіснували з 1864 р. до 1921 р.

Отже, у результаті тотального наступу Російської імперії на автономні права українців на кінець XVIII ст. всі землі козацької України було остаточно інкорпоровано в російську імперську

систему. Ліквідацію української автономії було історично запрограмовано. Республіканський устрій Української держави викликав активну протидію централізованого устрою монархічної Росії. Саме тому головною причиною ліквідації державності України російським самодержавством можна визначити діаметральну протилежність типів державного устрою. З інших причин дослідники (*В.Маковський*) указують, передовсім, на наявність постійно зростаючого розшарування українського суспільства. Однак із ліквідацією національної козацької державності та свободи українського народу не було ліквідовано волі до них самого народу. *Ідея власної державності жила у свідомості українського народу.*

«Козацьке право»: основні риси правової системи гетьманської України

Особливості становлення і розвитку

Суттєві перемини в суспільному ладі, що відбулися в початковий період Національної революції, відповідно позначилися на праві як регуляторі суспільних відносин, і значною мірою визначили напрям подальшого розвитку правової системи гетьманської України.

Найсуттєвішим внеском Хмельниччини у правову систему стала зміна соціальної сутності права.

Передовсім кардинально змінилася соціальна свідомість народних мас щодо понять «справедливість», «моральність», «добро», «зло» і т. інше. Нові норми права свідчили про домінування природно-правових поглядів на право. Тобто право, насамперед, пов'язували не з державою, а з природою людини, суспільством, із тим, що правові норми обумовлені природою людини та її суспільним буттям. У суспільному регулюванні це безпосередньо стосувалося питань земельної власності й володіння, станової належності, козацького самоврядування й обсягу зобов'язань селян.

У період революції виникли нові джерела права – законодавчі акти, що їх видавала українська влада. Звичайне право окремих земель почало трансформуватися в суто національне, загальне право України. Норми загального права поширювалися на всі верстви українського населення, проникали в такі важливі сфери життя, як адміністративна, судова та кримінально-правова. Зростає вплив тієї частини козацького права, що регулювало широке коло

відносин, передусім, полково-сотенну систему управління.

Характерною рисою становлення правової системи козацько-гетьманської держави було внесення вагомих змін до стану джерел, що безпосередньо позначилося на розвитку права в Україні. Більшість джерел права, які функціонували в Україні в період її перебування у складі Речі Посполитої, на визволених землях було скасовано. Це, насамперед, стосувалося тих постанов королівської влади та сеймів, які утверджували панування польської шляхти й магнатів, католицької церкви і польської влади («Устава на волоки» (1557), «Ординація Війська Запорозького реєстрового» (1638) тощо).

Особливості будівництва Української держави в перебігу революції найбільше позначилися на врегулюванні кримінально-правових відносин. Спрощувалася система злочинів і покарань. Із кола злочинних діянь вилучалася низка деліктів, що втратили актуальність за нових умов, як-то: замах на королівську владу та магнатсько-шляхетський порядок управління, злочини проти католицької церкви. Натомість з'явилися нові склади злочинів: зрада повсталому українському народові, невиконання вимог старшинської адміністрації, ненадання допомоги під час бою. Усі ці злочини зазвичай карались смертю, що цілком піддається поясненню в умовах війни.

Проте Національна революція українців середини XVII ст. формально не скасувала окремі нормативні акти права попереднього державного періоду: Литовський статут 1588 року, збірники магдебурзького права – «Саксонське дзеркало», «Порядок прав гражданських» тощо. Деякий час у судовій практиці на них майже не посилялися. Тому фактично не діяли найбільш принципові положення цих актів, де, зокрема, йшлося про прикріплення селян, перехід в інші стани і т. інше. Проте в судових процесах другої половини XVII–XVIII ст. (і навіть пізніше) на ці джерела дедалі частіше почали посилатись у вирішенні багатьох життєво важливих питань, і навіть безпосередньо брали до уваги їхні положення. Поступово Литовський статут та збірники Магдебурзького права визначились як обов'язкові в більшості офіційних документів. Законність таких джерел права неодноразово підтверджувалася універсалами українських гетьманів.

З другої половини XVII, особливо упродовж XVIII ст. важливим розвитку права Гетьманщини став російський фактор, спрямований на обмеження її державного суверенітету. Проте навіть за тих умов автономію правового життя України і своєрідність її правового укладу передусім визначала теза про

збереження «давніх прав і вольностей», або «попередніх прав», що неодноразово підтверджувалася центральною російською владою. Формула нерушимості «малоросійських прав» була загальним правилом гетьманських договірних статей другої половини XVII - початку XVIII століть.

Відзначимо, що у розвитку права Гетьманщини останньої чверті XVII-XVIII ст. було закладено певні колізії. Це пов'язувалося з тим, що право цього часу використовувалося насамперед для закріплення інтересів привілейованого стану тогочасного суспільства - козацтва і козацької старшини. Остання домогалася створення на міцній правовій основі централізованої системи підпорядкування, поширення й закріплення за собою володіння земельною власністю та права на працю селян. Це робилося під виглядом відновлення «давніх прав і вольностей». Колізія у розвитку права Гетьманщини полягала у тому, що представники різних станів і соціальних груп при застосуванні формули «давніх», «стародавніх» прав, неоднаково їх розуміючи, переслідували власні інтереси. Так, українська шляхта і старшина під колишніми правами розуміли юридичний статус польських панів до 1648 року, що головню базувався на Литовському статуті та збірниках Магдебурзького права, які не завжди узгоджувалися між собою. А селяни й рядові козаки, навпаки, ототожнювали «давні права» з правовими нормами, котрі утвердилися у Запорозькій Січі, і заперечували кріпосницькі відносини між людьми.

Джерела права

Джерела права в Україні-Гетьманщині можна умовно поділити на п'ять основних груп: **1)** звичаєве право, **2)** система «*попередніх прав*», **3)** акти української (гетьманської) автономної влади, **4)** російське царське законодавство та **5)** нормативні акти церковного права.

Звичаєве право серед джерел права на українських землях періоду Гетьманщини посідало досить помітне місце. Воно виникло та оформилося під час еволюції господарчо-побутових відносин людей і спиралося на *звичаї* - загальноприйняті норми поведінки, вироблені за різноманітних обставин. Показовими в цьому аспекті були неписані «права й звичаї» Запорозької Січі («давні права і вольності»), які, не будучи офіційно санкціонованими державною владою, фактично врегульовували все внутрішнє життя січовиків. Сукупність правових звичаїв як правил, обов'язкових до виконання нарівні з законом (у разі їх

порушення – обов'язкового покарання, схожого з вироком законодавчих органів), що виникли в Запорозькій Січі та встановлювались у сфері козацтва, в науці дістали назву «*козацького права*».

«Козацьке право» становило основу звичаєвого права тогочасної України. Національна революція середини XVII ст. сприяла значному поширенню козацького звичаєвого права. Воно діставало загальну підтримку населення, відтак його норми охоплювали усі без винятку верстви населення, впливали на становлення прав та обов'язків громадян, проникали в усі важливі сфери суспільного життя. Особливо велике значення для судової практики на українських землях «Війська Запорозького» мали такі принципи «козацького права», як рівноправність сторін, справедливість, волелюбність. Норми запорозького звичаєвого права у своїй практичній діяльності широко використовували гетьмани, старшинська адміністрація та суди.

У період Гетьманщини в Україні існувало також *церковне звичаєве право* (О.Гуржій). Його норми регулювали правила поведінки, які не набули законодавчого затвердження в «офіційних» церковних збірниках, але яких обов'язково дотримувались у житті люди, побоюючись «кари й гніву Господнього». Норми церковного звичаєвого права фактично ставали законом у вирішенні таких церковно-практичних питань, як загальноприйнята тодішня поведінка в церкві під час богослужіння, займанщина (довільне займання земель), застосовуване монастирем «звике послушенство» підданих духовним феодалам, повага до влади («вся влада від Бога») тощо. Ці норми впродовж тривалого часу підтримували лише «звички», що мали важливе значення в церковно-юридичній практиці. На жаль, науці невідоме докладне зібрання українських церковних звичаїв у духовній літературі.

У першій половині XVIII ст. з еволюцією суспільних відносин на українських землях відбувався процес зменшення значимості звичаєвого права, витручення його норм писаними законами російського (на Правобережжі – польсько-литовського) законодавства. Так, у козацькій Україні поступово зникала форма виборності «за звичаєм» на вищі та середні військово-адміністративні посади в полках на загальних радах (уряди почали переходити у «спадщину» від батька до сина або призначалися гетьманом чи російським царем). Дедалі частіше з посиленням на положення Литовського статуту порушувалися права селян, міщан, родових козаків і цілих громад на володіння землею чи «вільними» степами, лісами, озерами. Проте вітчизняні вчені

(А.Ткач, Ю.Гошко) на підставі архівних матеріалів незаперечно доводять, що норми звичаєвого права в Україні, зокрема у врегулюванні цивільно-правових відносин, застосовувались і в другій половині XVIII, і навіть у XIX ст. Існує думка (С.Шелухін), що на Наддніпрянщині позаминулого століття, попри запровадження загальноросійського права, до 90% українців жило за місцевим звичаєвим правом.

«Попередні права». Найвизначнішим із джерел цієї групи був *Литовський статут* 1588 р. як найбільш досконалий у правничій площині й технічно відпрацьований. Старшинська адміністрація прямо пов'язувала цей звід нормативних актів із власним «попереднім» правом, зокрема вбачала в ньому витoki з «Руської правди». Крім того, новій генерації українських феодалів імпонувало те, що Статут не так давно був гарантією станових прав навіть православних можновладців у політичних зазіханнях польських магнатів, а також деякою мірою захищав автономістичні тенденції різних народів у складі Великого князівства Литовського, а потім Речі Посполитої.

Найчастіше на Литовський статут посилались у розгляді справ на захист приватної власності. Відповідно до норм статуту притягалися до відповідальності особи, які зчинили напади на чужі маєтки, побої, пограбування тощо. Одними з принципових і актуальних, особливо з першої половини XVIII ст., статутних положень були норми про позбавлення майна та земель державцем у тих його селян, які переходили до іншого землевласника.

Литовський статут мав неоднакове значення для населення різних українських регіонів: він ширше застосовувався на Правобережжі, Гетьманщині, менше – на Слобожанщині.

Досить часто в українському судочинстві застосовувалися положення *Магдебурзького права*. Під ним розумілися усі нормативні акти, що стосувалися самоврядування міст.

У період Гетьманщини, як і раніше, судова практика у магістратських містах базувалася не на використанні німецьких збірок права, а здебільшого на їх переробках у перекладах на польську чи латину. Діяли збірники у польському перекладі Павла Щербича під загальними назвами *«Саксон»*, Бартолемея Гроїцького – *«Порядок»* (складався з восьми невеликих збірок-переробок, «екстрактів», додатків, а також окремих актів переважно цивільно-правового характеру), Самуїла Кушевича – *«Право хелмінське (цивільне)»*. У цих та інших чинних на той час збірниках, що були укладені впродовж 80-х років XVI – середини XVII ст., містилися норми державного, адміністративного, цивільного, кримінального і процесуального права. З метою

полегшення роботи юристів-практиків у першій половині XVIII ст. додатково створили «Короткий показчик магдебурзького права за книгою «Порядок»» та інші збірники права, що мали подібне призначення.

Функціонування магдебурзького права в гетьманській Україні мало свої особливості. Вони полягали в тім, що за своєю формою і змістом магдебургія на Лівобережжі під впливом місцевих умов, зокрема звичаєвих правових норм, відрізнялася від тієї, що функціонувала у країнах Західної Європи (*О.Гуржій*). Основні причини цього: використання в судовій практиці України не оригіналів німецьких збірок, а їх польських чи латинських переробок, в яких положення магдебурзького права були дещо трансформовані порівняно з оригіналами. Зокрема, вони передбачали великі пільги міщанам, правила функціонування міської ради та правосудних органів, заборону приймати до них простолюдиців, значне обмеження юридичних прав жінки (наприклад, без заяви або присутності чоловіка чи опікуна її справа не приймалася судом до розгляду, а вона особисто не визнавалася офіційним свідком), позбавлення прав євреїв, залежність винесення вироку від станового статусу звинуваченого тощо.

Мали місце і територіальні особливості в застосуванні магдебурзького права на українських землях. Порівняно із Західною Європою в Україні були іншими організація магістратів і рівень самоврядування міст. Найбільше рис виборності мало магдебурзьке право у Гетьманщині, де його нормами, поряд з іншими джерелами, керувалися не тільки магістратські, а й полкові суди. До того ж, до процесу судочинства в магістратських судах Гетьманщини, усупереч положенням «*Саксона*» і «*Порядка*», залучались не тільки вїт і лавники, але й інші міські чиновники. Застосування норм магдебурзького права на Слобожанщині через постійний тиск російського законодавства було зведено до мінімуму.

Від кінця XVIII ст. магдебургія взагалі втратила на українських землях своє значення. Збірники магдебурзького та його різновиду – хелмінського права - використовувалися у всіх офіційних і приватних кодифікаціях права України XVIII і XIX ст.

Джерела права автономної (гетьманської) влади. Важливу роль у регулюванні суспільних відносин в Україні-Гетьманщині відігравали *договірні (гетьманські) статті*, що підписувалися гетьманами та козацькою старшиною, з одного боку, і російським царем та його представниками – з іншого. У цих документах визначалося не тільки державно-правове становище України у складі Росії, а й фіксувалися найважливіші проблеми внутрішнього життя «Війська Запорозького».

Попри зміну змісту при обранні кожного нового гетьмана, статті завжди залишалися найвищими юридичними актами, що регламентували корінні підвалини життя і загальне становище гетьманської України. Вони були своєрідними «конституціями», на підставі яких діяли усі інші джерела права. Цими актами встановлювалися найбільш істотні норми, які визначали права гетьмана, судову організацію та джерела права, а також права й привілеї окремих соціальних груп, фінансові відносини, організацію козацтва й чиновництва. Невипадково всі кодифікатори використовували договірні статті в систематизації чинних норм й укладанні нових збірників права.

Найбільш поширеним серед джерел права місцевого походження були ті нормативні акти місцевої військово-адміністративної влади, що видавалися гетьманом та Генеральною військовою канцелярією.

Акти гетьманської влади видавались у формі універсалів, ордерів, інструкцій, листів, декретів і грамот.

Провідне місце серед них посідали *гетьманські універсали* – офіційні акти державної влади Гетьманщини, які видавались від імені гетьмана (іноді їх видавали полковники) як законодавчі акти та розпорядження. За змістом і призначенням універсали поділялися на *загальні* (стосувалися усього населення держави), *спеціальні* (належали до окремих установ, станів чи груп населення).

Видавались також *земельні* гетьманські універсали. Вони стосувалися надання земель козацькій старшині – «на службу» або «за службу», церквам і монастирям – «на молитву», а також ними стверджувалося право власності на землі, набуті у спосіб купівлі чи спадщини. Вирізнялися також *охоронні* та *імунітетні* гетьманські універсали, що видавались особам на охорону їхнього майна чи виводили певних осіб з-під компетенції адміністративних і судових органів, беручи їх під протекцію гетьмана. Окрему групу становили *військові* та *службові* гетьманські універсали (призначення тих чи інших осіб на важливі військові посади, затвердження на цивільні й духовні посади, виступи у похід, сторожову службу тощо).

Близькими до універсалів були гетьманські *ордери* та *інструкції*. За допомогою перших вирішувалися конкретні питання суспільно-політичних відносин, наприклад, заборона купцям провадити роздрібну торгівлю, встановлення порядку розгляду апеляційних справ у Генеральному суді, проведення ревізій полків тощо. В інструкціях визначався порядок заснування й діяльності адміністративно-політичних установ, зокрема судових органів,

прав та обов'язків чиновників, порядок здійснення рішень вищих органів влади. Як прикладом назвемо гетьманську інструкцію К.Розумовського (1760), що визначала права та обов'язки генерального підскарбія, порядок, за яким відбувалися надходження й витрачання коштів гетьманського уряду.

Для повідомлення про ухвалені найвищою владою законодавчі акти і встановлення порядку їх уведення в дію використовувалися гетьманські *листи, грамоти, декрети*.

Генеральна військова канцелярія видавала свої акти у формі *універсалів* та *указів*, які за змістом були підзаконними актами. За їх допомогою запроваджувалися правові акти вищих органів влади і проводилася виконавчо-розпорядча діяльність гетьманського уряду. Водночас окремими актами Генеральної військової канцелярії затверджувались і нові загальнообов'язкові відносини. Наприклад, Генеральна військова канцелярія своїми указами встановлювала ціни на порох і розмір податку, що накладався на майстрів порохових справ (1738), вводила контроль над мірами ваги й визначала покарання за порушення чинних правил (1748), а універсалом - заборонила військовим урядникам утручатися в справи магістрального суду м. Стародуба (1746).

Рішення Загальної (Генеральної) та Старшинської військових рад мало позначилися на розвитку джерел тогочасного права.

Російське царське законодавство. Верховенство царської влади над Гетьманщиною установлював сам факт необхідності затвердження договірних статей. Але загальна система російського права на Лівобережну Україну не поширювалася. Царські урядовці не втручались у справи української судової організації. Уводилися в дію тільки ті з нормативних актів царської влади, які спеціально видавалися для цієї території. Їхня кількість особливо зросла з початком XVIII ст., коли з відомих причин російське самодержавство взяло курс на ліквідацію української автономії.

На територію Гетьманщини поширювалися загальноімперські законодавчі акти: *царські грамоти, укази, регламенти, статuti, установи й положення, зводи й накази, інструкції, маніфести*. Зокрема, перші з них надавали або підтверджували магдебурзьке право, дозволяли українцям судитися «по прежнему правам», визначали статус цехів, стосувалися національного фінансування й орендування.

Особливу увагу царський уряд приділяв праву переходу з місця на місце, з одного стану до іншого. Значний вплив на політику старшинської адміністрації мали укази російського Сенату, що вимагали висилати на попередні місця проживання збіглих поміщицьких селян і служивих людей на Лівобережжі й

Слобожанщині (1713 і 1715 рр.); забороняли російським поміщикам переховувати у своїх будинках селян і козаків, які переходили зі Слобідської України (1738). Прикладами інших, чинних в Гетьманщині нормативних актів російського законодавства, можуть бути: *укази* про єдиноспадкування (1714) та остаточне закріпачення селянства (1783), *маніфести* про скасування гетьманства (1764) чи скасування Запорозької Січі (1775), *табелі* про ранги (1722), «жалувана *грамота* дворянству» (1785) тощо.

Від другої половини XVIII ст. після остаточної ліквідації гетьманства нормативні акти місцевого походження поступилися місцем загальнодержавному російському законодавству. Спостерігалось поступове, але неухильне підпорядкування національних правових інституцій загальноросійським.

Нормативні акти церковного права. Джерела права Української православної церкви того періоду умовно поділяють на дві групи. До першої відносять ті, що регулювали загальне становище церкви в суспільстві й державі. А до другої – джерела, в яких закріплювалися догми християнської православної віри.

Ті з джерел церковного права, що визначали місце церкви в суспільстві і державі попервах не зазнали суттєвих змін. Царський уряд, зважаючи на ту величезну роль, яку Православна церква відігравала в суспільно-політичному житті козацької України, надалі забезпечив їй особливі права й дозволив користуватися старими правовими джерелами. Навіть після підпорядкування київського митрополита московському патріархові царський уряд зберіг місцеві церковні суди. Так, спеціальною грамотою московському патріархові заборонялося втручатися в діяльність українських церковних судів і приймати скарги на їх рішення (15 грудня 1686 р.). І лише у XVIII ст., зі зміною загального становища церкви в державі стає усе більш очевидним посилення втручання самодержавства в діяльність судів Київської митрополії, а після 1786 р. чільне місце серед основних джерел церковного права посіли *російський Духовний та Монастирський регламенти, Статут про чинонаступництво церковне, укази імператорської влади, постанови урядового Синоду і постанови російського патріарха.*

До джерел, в яких закріплювалися догми християнської православної віри, належали передовсім, *номокани* або «кормчі книги»; *правила, прийняті соборами Російської церкви; правила святих апостолів; нова заповідь Юстиніана; книги Святого Письма.*

Отже, у період після Хмельниччини в Україні-Гетьманщині

склалася досить строката система джерел права, які за походженням можна розділити на декілька видів. Чільне місце серед них належало звичаєвому праву – козацькому і церковному, а також законодавству попереднього польсько-литовського періоду, найголовнішим серед якого був Литовський статут 1588 р. і численні збірки Магдебурзького права. Великого значення у врегулюванні суспільних відносин набули акти автономної влади в Україні. Спершу в окремих регіонах, а згодом і по всій території Гетьманщини поширювалося російське царське законодавство. Нарешті, у правовій системі тогочасного українського суспільства вагоме місце належало також джерелам церковного права.

Кодифікація права

Численні джерела, на яких ґрунтувалася правова система гетьманської України, з одного боку, обумовлювала відносну автономію її правового укладу, а з іншого – містила багато внутрішніх суперечностей. Зокрема, прогалини у регулюванні суспільних відносин створювали певні труднощі в застосуванні правових норм і призводили до зловживань в українських судах. Така ситуація, природно, викликала необхідність систематизації чинного в Україні права. До того ж, різноманітність джерел правової системи вже також не відповідала тим феодально-кріпосницьким відносинам, які дедалі більше утверджувалися в Україні. Прагнучи юридично їх оформити, українські феодали висунули ідею укладення кодексу, який був би затверджений царським урядом. Своєю чергою, російський уряд мав у цьому інтерес: він розраховував на те, що кодифікація українського права сприятиме зближенню українських і загальноросійських правових норм.

Систематизацією правових норм займалися спеціально створені для цього комісії, а також ряд приватних кодифікаторів. Збірки укладалися російською мовою.

Кодифікаційні роботи першої половини XVIII ст. Хронологічно першою пам'яткою історичного розвитку українського права першої половини XVIII ст. був підготовлений невідомим укладачем «*Процес короткий наказний, що виданий при резиденції гетьманській*» (1734). В основу цієї кодифікації, яка не набула офіційного значення, було покладено Литовський статут і «Порядок». Структурно він складався зі вступу, 13 параграфів, короткого додатку і характеристики порядку винесення вироків. Основну частину становили нормативні акти, що регулювали тогочасний судовий процес. Важливого значення «Процес...»

надавав розгляду тих категорій судових справ, які належали до проблем урегулювання майнових відносин і поновлення порушених речових прав (А.Ткач): боргових (п. 5); земельних (п. 6); про майнові відносини подружжя (п. 7); про втечі селян (п. 13). Збірник використовувався як своєрідний посібник юристами-практиками судових та адміністративних установ. Складено його було при гетьманській канцелярії, однак укладач невідомий. Існує кілька редакцій цього Збірника, зокрема його переробка під назвою *«Акцес»* (1743).

Подібне призначення – практичної збірки права для господарів, щоб застерегти їх від юридично неправильних кроків, мала укладена у 1730-1740 рр. *«Економіка коротка... права»*. Цей збірник також ґрунтувався на Литовському статуті і збірниках магдебурзького права, а також долучених царських указів, за якими заборонялося давати притулок утікачам, незнайомим та безпаспортним людям. Структурно він складався з 25 пунктів, в яких було виписано норми, що найчастіше траплялись у практиці господарювання: стосувались управління приватним господарством, чиншового права, земельної власності, зобов'язальних відносин.

Нормативні акти російського законодавства (зокрема, окремі положення «Соборного уложення», «Статуту [устава - рос.] військового» і «Статуту вексельного») були серед пріоритетних джерел ще однієї приватної кодифікації - *«Випис прав»* або *«Права малоросійські з книг Статута, Саксона і Порядка виписані»* (упорядкована в 1744-1757 рр.). Більшість норм, уміщених у *«Виписі прав»*, стосувалися майнових відносин. Тут наводилися поняття власності й визначались способи набування права власності. Зокрема, як один із способів набуття права власності *«Випис»* указував давність володіння, визначаючи, однак, при цьому вже не норму Литовського статуту – 10 років, а 30-річний термін.

Найвідомішою з кодифікацій українського права першої половини XVIII ст. були *«Права, за якими судиться малоросійський народ»* (1743).

Ініціатива підготовки збірника виходила від російського уряду, який у *«Решительних пунктах...»* гетьманові Д.Апостолу (1728) запропонував укласти збірку чинного в Україні права в перекладі російською мовою. Роботу було завершено в результаті 15-річної праці спеціально створеної комісії, до складу якої входили представники козацької старшини й духовенства. Під час роботи над укладенням збірника комісія творчо використала першоджерела: Литовський статут 1588 р. (в польському виданні 1648 р.), правові книги магдебурзького і хелмінського права,

гетьманські універсали, окремі російські законодавчі акти, реальну практику козацьких судів, українське звичаєве право. Багато норм і правових дефініцій комісія виробила самостійно.

«Права, за якими судиться малоросійський народ» як систематизований звід чинних в Україні-Гетьманщині правових норм структурно склалися з передмови і 30 розділів, що поділялися на 531 артикул і 1716 пунктів (за іншими даними *І.Бойка* – 532 артикули і 1607 пунктів). Окрім того, до збірника було додано *Інструкцію кодифікаційної комісії* та перелік службових військових і цивільних чинів Гетьманщини («*Степенный малоросийского войскового знания порядок после гетмана*»). Кодекс демонстрував високий рівень юридичної техніки: давав пояснення цитат, що наводились у тексті, алфавітний показчик, заголовки із зазначенням розділів і поданням короткого змісту артикулів.

Питому вагу у збірнику законів укладачі приділили поземельним відносинам. Кодекс також розкривав судову систему – систему «козацьких судів», яка склалася в Гетьманщині, містив норми судового процесу, адміністративного, цивільного і кримінального права. Однак провідною ідеєю збірника вважають захист феодального ладу та розширення можливостей для кріпосницької експлуатації селянства. Водночас у зводі обґрунтовувалося право Лівобережної України на автономне самоврядування. А це суперечило тогочасній царській політиці, поточному законодавству, спрямованому на створення єдиної правової системи Російської імперії. Саме ця обставина, на думку більшості вчених (*В.Кульчицький, А.Ткач*), була справжньою причиною того, що український кодекс не було вчасно затверджено.

1744 р. його подали на розгляд Сенату аби потім передати імператорові для остаточного затвердження. Відповідь надійшла лише через 12 років. Указом від 20 травня 1756 р. проект кодексу було повернено на повторний розгляд із метою внесення змін відповідно до вимог часу. Робота з перегляду «Прав...» тривала аж до 1767 р., однак не було завершена, і кодекс так і не було санкціоновано верховною владою (отже, не набув законодавчої сили). Незважаючи на те, в усьому масиві спеціальної літератури відзначається, що «Права...» великою мірою відобразили той суспільно-політичний устрій Лівобережної України, який склався на середину XVIII ст., і фактично були збірником чинного законодавства. Вони дають найбільш повне уявлення про право Гетьманщини, правову культуру українського народу та розвиток правових ідей в Україні першої половини XVIII ст. Кодекс вважають першорядним джерелом для вивчення історії

українською права, а також визначною пам'яткою кодифікації законів Східної Європи. У 1879 р. цю пам'ятку вітчизняного права відшукав, проаналізував та опублікував правознавець Олександр Кістяківський.

Кодифікаційні роботи другої половини XVIII ст., що проводилися в Україні, мали на меті закріпити економічне й політичне становище української шляхти, яке дедалі більше зміцнювалося, а також відобразити її прагнення відновити українську автономію. Найбільш помітними спробами систематизації правових норм в Україні того часу були передусім приватні кодифікації Ф.Чуйкевича, В.Кондратьєва, О.Безбородька.

Кандидат у члени Генерального військового суду *Федір Чуйкевич* упродовж декількох років розробив збірник під назвою «*Суд і розправа в правах малоросійських...*» (1750-1758). Структурно збірник складався з таких розділів: 1) Про докази; 2) Про рочки й роки (судова організація); 3) Про процес; 4) Про апеляції; 5) Про виконання рішення суду; 6) Про посаг, віно і привінок. Згодом автор додав розділи: про Апеляції зі Статуту (1754); про давність земську (1755); про суд польовий, підкоморський і комісарський, тобто межовий (1758).

По суті цей збірник був витягом із польсько-литовського та російського законодавства, а також звичаєвого права, що діяло на Лівобережжі й Правобережжі впродовж XV-XVIII ст. Систематизовані у ньому юридичні норми закріплювали права українських державців на землю й маєтки, на залежність від них селян. Хоча праця Ф.Чуйкевича не набула офіційного характеру, вона безпосередньо застосовувалась у тогочасній судовій практиці й помітно вплинула на подальший розвиток правової думки в Україні. Зміст і рекомендації Чуйкевичевої кодифікації було, зокрема, враховано під час проведення судової реформи 1760-1763 рр.

Подібною до «Суду й розправи...» працею був збірник укладений *В.Кондратьєвим* під назвою «*Книга Статутів та інші права малоросійські*» (1764). Про його зміст дає уявлення структура: 1) короткий показчик магдебурзького права з книги «Порядок» Б. Гроїцького; 2) виписка з книги Литовського статуту «согласних» артикулів; 3) витяги із книги «Порядок»; 4) екстракт з книги «Статут прав малоросійських», а також різні юридичні матеріали довідкового характеру (виписка про козацькі вольності і маєтки, копії указів, грамот і привілеїв, реєстр книги «Порядок», переклад алфавітного показчика до Литовського статуту, списки гетьманських статей тощо).

Наступним кроком у напрямі систематизації чинних в Україні

правових норм стало підготування групою правників під керівництвом секретаря Малоросійської колегії та члена Генерального суду *Олександра Безбородька* збірника під назвою «*Екстракт малоросійських прав*» (1767). Усі правові норми з різних джерел, які діяли в Україні протягом майже двох останніх століть, у збірнику викладались у хронологічному порядку, – у цьому плані даний збірник був унікальним зводом, оскільки дозволяв відстежувати історичний розвиток різних інститутів права і виявити його основні тенденції.

Книга була збірником норм державного, адміністративного та процесуального права. О.Безбородько систематизував право по окремих розділах, розкрив регламентацію адміністративного управління та фінансової організації на Лівобережній Україні, показав джерела права, правові засади самоуправління міст, соціально-правове становище старшини, духовенства, козацтва, селянства. До збірки також додано інструкцію про судову організацію та судовий процес першої половини XVIII ст.

Однак правові норми і в цій пам'ятці вітчизняного права були викладені таким чином, щоби довести необхідність відновлення попередніх «малоросійських прав», тобто автономного устрою України. Відтак зіткнувшись із централізаторською політикою російського самодержавства, скерованою на ліквідацію особливостей системи управління в Україні, «*Екстракт малоросійських прав*» також не було затверджено Сенатом як офіційний збірник права.

І лише з остаточною ліквідацією автономії України та введенням губернського адміністративно-територіального поділу чиновники Малоросійської експедиції Сенату розробили новий збірник правових норм, в основу якого поклали «*Экстракт...*» О.Безбородька, «*Установлення про управління губерніями*» (1775) та інші акти, прийняті впродовж 1767-1786 рр. Цей збірник із новим обґрунтуванням дістав назву «*Екстракт з указів, інструкцій і настанов*» (1786). Він містив норми як українського права, так і російського законодавства. Після затвердження Сенатом його було розіслано у «присутні місця» України для практичного застосування.

Отже, історія кодифікаційного процесу в Україні XVIII ст. насамперед свідчить про те, що в основі тогочасних кодифікаційних робіт лежали зміни в соціально-економічних і політичних відносинах. Безпосередній вплив на кодифікацію українського права в той період мала внутрішня політика російської самодержавної влади. Наявність різних розробок правових збірок, нормативні акти гетьманської влади свідчили про високий рівень правової освіти, розвиток правових ідей у

козацькій Україні, високу правову культуру українського народу і такий же рівень правової свідомості українців. Кодифікація українського права XVIII ст. засвідчила, що українське право та українська науково-юридична техніка того часу були набагато краще розвинені порівняно з російським правом і російською юридичною технікою. Зазначені обставини й були основними причинами «офіційного» невизнання кодифікації права козацької України.

Збірники українського права, кодифіковані в період XVIII ст., дають досить повне уявлення про правову систему козацько-гетьманської держави з її строкатою джерельною базою. Першорядне значення для історії українського права мав Кодекс 1743 р. Не будучи офіційно затвердженими, «Права, за якими судиться малоросійський народ» стали Кодексом, який набув поширеного застосування в судових установах Гетьманщини як законодавчий акт для розгляду та вирішення судових справ. Остання теза документально підтверджується архівними матеріалами. Ця правова пам'ятка особливо чітко відображає основні правові інститути і характеризує основні риси права Гетьманщини. На наш погляд, на сьогодні найповніше проаналізовано зібрані у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» чинні в тогочасній Україні правові норми у праці *А.Яковліва* (1949). Саме у ній міститься вичерпна характеристика інститутів цивільного, кримінального та процесуального права гетьманської України.

Основні риси цивільного права

Об'єктами цивільного права Гетьманщини були права, речі (нерухомі, рухомі) та, в деяких випадках, невольники. Натомість, суб'єктами цивільно-правових відносин визнавалися людина (фізична особа) та об'єднання фізичних осіб (юридична особа).

Повна дієздатність суб'єкта наставала – для чоловіків у 18 років, для жінок у 15 років. Малолітні діти перебували під опікою батьків або опікунів.

Найповнішу правоздатність мали привілейовані верстви суспільства – козацька старшина (шляхта) та козацтво. Жінка користувалася обмеженою правоздатністю (цивільно-правові дії за неї виконували батько або чоловік). Проте це не стосувалося жінки-вдови. Остання могла провадити самостійне господарство й користувалася при цьому повною правоздатністю.

На правоздатність особи впливали віросповідна та національна

належність. Відступники від християнства, євреї, мусульмани позбавлялися права набувати у власність нерухоме майно, брати в заставу та орендувати нерухомість. Значно впливали на правоздатність особи честь, повага й моральна поведінка. Наприклад, марнотратники і п'яниці перебували під опікою, не мали права успадковувати згідно із заповітом і самі укладати заповіти й договори.

Підставами для обмеження чи позбавлення правоздатності були нелегальність народження (обмеження щодо осіб нешлюбного походження) та фізичні причини. В останньому випадку діє- та правоздатності позбавлялися недоумкуваті з народження та божевільні під час хвороби, а також глухі, сліпі від народження.

Речові права. Правова дійсність того часу з речових прав знала інститути власності, володіння й сервітутне право.

Основним речовим правом було право власності. У Гетьманщині мирно співіснували три форми власності: загальнодержавна (загальновійськова), індивідуальна (приватна) і громадська (колективна). Право власності розумілось як володіння, користування й розпорядження об'єктом власності. Розрізняли право власності на рухоме, спадкове й набуте майно.

Найвагомішим у цивільно-правовому житті було *право власності на землю*. Воно обумовлювалося військовою чи якоюсь іншою службою державі. Найважливішою повинністю в гетьманській державі вважалася військова служба. В основі повинності військової служби лежало право володіння нерухомим майном — землями, даними за умовою відбування військової служби. Згодом військову повинність було поширено на усі землі — як спадкові, так і набуті іншими способами.

Існували земельні володіння на правах повної власності — «зупольні» (вотчинні). Таку земельну власність, на відміну від тимчасової (рангової), можна було купити, продати, успадкувати, поміняти тощо. Тимчасові володіння надавались особам на строк державної або військової служби. Земельну власність можна було набути у спосіб заволодіння чи займанщини вільних земель або через надання, що фіксувалось у державних актах (царських жалуваних грамотах, гетьманських універсалах тощо), судових декретах, договорах. Право власності припинялось через відмову власника від речі, передання права іншим суб'єктам на підставі договору, конфіскацію, знищення речі або втрату її за давністю.

Найголовнішим елементом права власності було володіння, яке трактувалось як самостійний правовий інститут і як одне з повноважень власника.

Права на чужі речі (сервітуту) поширювалися на мисливські,

рибальські та інші угіддя і виникали в той час, коли ще ліси чи луки нікому не належали за правом власності. Згодом, коли, внаслідок розподілу громадської власності (надання актами верховної влади або й захоплення), ліси й землі перейшли у приватну власність, такі угіддя стали складовою частиною приватної власності чи безпосереднім об'єктом такої власності. Для їх господарського використання необхідно було мати право вільного проходу і проїзду через чужі землі й ліси, а також право користування чужим лісом для потреб мисливства та інших промислів. Тому найпоширенішими серед сервітутів в Україні були сервітути проходу й проїзду в чужі ліси й землі та користування чужими лісами для потреб рибальського, мисливського та бджолярського господарства.

Значного поширення у Гетьманщині набули норми сусідського права, що розглядалося (А.Яковлів) як одна з форм обмеження права власності і лежало в основі багатьох *міських сервітутів*. Було унормовано такі міські сервітути: світла й вигляду на чужий двір, стоку води, користування спільною стіною або стіною сусіда тощо. Детально також урегульовувалися питання взаємовідносин сусідів з приводу садів, межових дерев, будівель, небезпечних у санітарному або пожежному аспекті, спільної межі, огорожі суміжних ґрунтів тощо.

Зобов'язальне право, що вважається найбільш розвиненим з усіх інститутів цивільного права Гетьманщини, було запорукою забезпечення особистих і майнових прав (А.Яковлів, В.Кульчицький). Зобов'язання як правовий інститут у тогочасній Україні розумілись як право на майно особи, яка не виконала договору чи заподіяла якусь шкоду. Тому розрізняли зобов'язання, що випливали з договорів, і зобов'язання - із заподіяння шкоди. Детально регламентувалися договори купівлі-продажу, позики, застави, поруки, найму майна (оренди), дарування.

Договір купівлі-продажу у складі нерухомості укладався в письмовій формі з подальшим записом до урядових книг. Продавець такого договору не міг анулювати, якщо покупець володів маєтком більш як півтора року. Детально унормовувалася *евікція* - зобов'язання продавця обороняти покупця від претензій сторонніх осіб щодо проданої речі. Засобом забезпечення договору купівлі-продажу був *завдаток*.

Договір позики також реалізовувався у двох формах: усній (для дрібних позик) і письмовій (для всіх інших). Було визначено правила щодо здійснення прав кредитора та виконання зобов'язання боржником. Зокрема, на права й зобов'язання сторін, що обумовлювалися договором позики, не впливав строк давності.

Було визначено правила примусового стягнення боргів. Можна було також передати боргові зобов'язання.

Договори про заставу майна й поруки розглядались як правові засоби захисту зобов'язань, насамперед позики. Заставадавець у забезпечення договору позики (звичайно грошей) віддавав кредиторіві у володіння своє нерухоме майно з правом чи без права користування. Заставити власне нерухоме майно можна було на різних умовах: на певний строк чи безстроково, на строк під умовою втрати права власності в разі недотримання умов договору. У випадку смерті боржника до закінчення строку платежу спадкоємці діставали право викупити заставу без огляду на строк або давність. Застава рухомих речей містила менше умовностей. Після закінчення строку застави кредитор мав право продати заставну річ, із виторгу покрити борг, а решту віддати боржникові. Замість договору застави могла укладатися порука. На підставі поруки третя особа зобов'язувалася повернути борг кредиторіві у разі неповернення його основним боржником. Правочинною була також кругова порука кількох осіб і, відповідно, їхня спільна відповідальність. Зобов'язання поручителя переходили до його спадкоємців.

Договір найму майна (оренди) мав своїм предметом передання нерухомого майна власником орендареві у володіння й користування на певний строк і за певну плату. Розмір орендної платні встановлювався волею договірних сторін або нормами звичаєвого права. Орендар відповідав за будь-яку шкоду, заподіяну найманому маєтку через його провину. У цьому випадку власник залишав за собою право достроково припинити договір найму. Зазвичай, договір найму втрачав чинність у випадку смерті орендаря чи власника. Недоплачену орендну плату власник мав право вимагати як борг.

Договір дарування складався усно (в присутності свідків) або письмово. Обіцянка щось подарувати, сказана на словах, жартома або в п'яному стані, правової сили не мала. Також недійсним уважався договір дарування, навіть письмовий, в якому йшлося про неморальні чи протиправні речі.

Сімейно-шлюбне право урегульовувало питання порядку укладення шлюбу та умови його дійсності, правові відносини подружжя, батьків і дітей, опікунів і підопічних, усиновлених.

У Гетьманщині шлюб розумівся у двох значеннях: визначеного в законі й заснованого на добровільній згоді договору між чоловіком і жінкою з метою створення сім'ї та продовження людського роду, і подружнього співжиття. Шлюбний вік у

Гетьманщині встановлювався для хлопців 18 років, для дівчат – 13 років. У тодішній Україні переважала звичаєва форма укладення шлюбу – *весілля*.

Укладенню формального шлюбу передували переговори й угоди між батьками майбутнього подружжя. Угода між батьками ставала дійсною шлюбною угодою тільки після взаємної згоди майбутнього подружжя. Взаємна згода дітей на шлюб вимагала дозволу батьків, а після їх смерті – старших родичів чи опікунів. (Іноді дозвіл на шлюб давала місцева адміністрація). Порушення цієї норми зумовлювало матеріальні санкції, передусім для жінки. Її батьки могли позбавити посагу і права спадкування батьківських маєтків.

Шлюб міг підвищити або понизити становище жінки: шляхтянка чи селянка могли стати козячками чи навпаки. Відповідно до заміжжя жінку іменували по батькові (Ярославна, Іванівна), а після – по чоловікові (Матвіїшина, Павлишина). Це певним чином впливало на відносини між подружжям, що мали особистий і майновий характер. Так, особисті відносини між чоловіком і дружиною ґрунтувалися на тому, що з укладенням шлюбу дружина підпадала під владу чоловіка як глави сім'ї. Вона запозичувала його прізвище і користувалася пошаною, яка належала її чоловікові з огляду на його соціальне становище, службу або заняття за життя чоловіка чи після його смерті.

Майно подружжя ґрунтувалося на правах роздільної власності (майна жінки – *посагу* й майна чоловіка – *віна*). Проте, чоловік як законний опікун своєї дружини, видав її посагом та особистим майном, представляв її у суді. За борги, що виникли під час спільного подружжя, однаково відповідали обоє спільним майном. Якщо чоловік не призначав заповітом окремого опікуна, то вдова по його смерті ставала опікункою малолітніх дітей і одержувала право розпоряджатись як своїм майном (посагом), так і чоловіковим (віном), і дитячим майном аж до своєї смерті або до повторного заміжжя.

Особисті й майнові відносини між батьками й дітьми регулювалися на основі принципу *окремішності*. Діти перебували під батьківською владою та на утриманні й вихованні батьків, поки не досягали повноліття й не були батьками виокремлені (сини) чи одружені (дочки).

Інститут виділу (на «свій хліб») батьками синів полягав у тому, що батьки, виокремлюючи синів, надавали їм за свого життя частину майна, аби вони створили власну сім'ю, самі себе утримували і жодних претензій на спадщину після їх смерті не мали навіть тоді, коли б одержали меншу частку, ніж ту, що після смерті батьків

дістали невиокремлені сини. Виділ дітей проводили у присутності свідків і записували його до урядових книг разом із письмовим зобов'язанням дітей не вимагати після смерті батьків більше, ніж одержали за життя.

Батьки щодо своїх дітей мали широкі права. (Усиновитель мав таку ж владу над усиновленим, як і рідний батько). Зокрема, невиокремлених синів і дочок батьки в разі необхідної потреби (втрата сімейного майна під час голоду чи іншого лиха) мали право дати у найми або в заставу на службу; батьки не несли відповідальності перед судом за скаргами чи позовами своїх дітей; майно, набуте дітьми під час спільного життя з батьками, залишалося під владою батьків; діти мали право виступати в суді тільки у справах, доручених батьками; спадщина, яку одержували діти, а також майно, яке вони самостійно набували законним способом, у випадку їх смерті переходило до батьків.

Права дітей (спадщинні) в сім'ї залежали значно від легальності народження. Діти, народжені в законному шлюбі, мали всю повноту прав, установлених законом для законнонароджених дітей, інші діти були позбавлені таких прав. З нешлюбних дітей розрізняли дітей, що народились від чоловіка і жінки, які не були пов'язані між собою шлюбом («бенкарти»), та дітей, народжених від неодружених чоловіка й жінки, проте які згодом укладали шлюб і, крім дітей, прижитих до одруження, народили шлюбних дітей.

Припинявся шлюб зі смертю одного з подружжя чи з розлученням. Вирішення справ законності шлюбів і офіційних розлучень, а також питання віри й моралі належали до компетенції церковних судів. Окрім випадку перелюбу, вчиненого передусім дружиною, церква дозволяла розлучення, якщо чоловіка чи жінки понад п'ять років не було вдома, або якщо хтось із них був неспроможний у подружньому ложі чи безплідний. Питання про майнові спори розлучених вирішували місцеві судові установи.

Опіка була похідною сімейно-шлюбного регулювання (над малолітніми) і самостійним правовим інститутом (над божевільними, марнотратниками та майном відсутніх осіб).

Бути опікуном над малолітніми сиротами (вихователь і розпорядник майна до повноліття) передусім мали право мати-вдова та бабця сиріт. У випадку смерті матері або її нездатності здійснювати опіку, опікунські обов'язки переходили до старшого брата або до одного з дядьків із батькового роду. За відсутності таких родичів обов'язки опікуна переходили до родичів чоловічої статі з роду матері. Коли жодних родичів не було, опікуна призначала влада. Основні вимоги до опікунів: чесні особи,

заможні та ошадливі господарі.

Опікунів над божевільними, марнотратниками (до часу їх одужання або виправлення), а також відсутніми особами призначали та звільняли місцеві уряди. Разом із призначенням опіки суд виносив постанову про недійсність будь-яких правових актів щодо відчуження маєтку підопічного.

Передусім, опікун у присутності родичів, сусідів чи інших свідків складав опис майна підопічного і записував його до урядових книг. Опікун зобов'язувався: віддати сиріт до школи або до майстра для вивчення якогось ремесла, навчати доброму поведженню в суспільстві; добре господарювати майном підопічного, нічого з майна підопічного не продавати й не заставляти без крайньої необхідності; виступати за підопічного в суді, захищаючи його від можливих цивільних позовів і скарг у кримінальних справах; із закінченням опіки віддати підопічному майно з повною звітністю. Опікун ніс цивільну відповідальність за всі невинуваті витрати і втрати чогось із підопічного майна. Він також ніс і кримінальну відповідальність за допущені ним кримінальні діяння щодо підопічних.

Спадкове право врегульовувало порядок переходу майна (цивільних прав та обов'язків) померлого до спадкоємців. Виробилися загальні правила щодо права на спадщину для різних категорій спадкоємців. Зокрема, батьківські маєтки, за відсутності прямих спадкоємців переходили до нащадків із батьківського роду, материнські – з материного; повнорідні діти мали перевагу перед неповнорідними; позбавлялися права спадкувати надані (пожалувані) та вислужені маєтки особи, які особисто не могли відбувати військової служби (повинності) та не мали синів, які могли б заступити їх у цьому.

У Гетьманщині склалися дві форми спадкування: на підставі заповіту та закону.

Заповіт укладався письмово з доброї волі заповідача у присутності кількох полкових урядовців чи сусідів. Свідками складання заповіту не могли бути зацікавлені особи та опікуни. Юридичної сили не мали передсмертні розпорядження, зроблені під загрозою чи з примусу та суперечили добрим звичаям, совісті й пристойності.

Право залишити заповіт належало усім повноправним суб'єктам, крім осіб: недієздатних (неповнолітні, божевільні, марнотратні, глухі, німі, сліпі від народження тощо); засуджених на смерть із позбавленням прав; політичних злочинців; невільників.

Заповідач вільно розпоряджався на випадок смерті своїм рухомим і нерухомим майном. Обмеження стосувалися

розпорядження успадкованим «батьківським і матірнім» майном. Таке майно не можна було передати за заповітом іншим родичам чи стороннім особам, а тільки своїм дітям чи іншим прямим спадкоємцям.

В основі *спадкування за законом* лежала кровна спорідненість між спадкодавцем і спадкоємцями. Право на спадкування за законом визначалося на підставі ступенів і ліній споріднення. Перевагу у спадкуванні мали діти й онуки спадкодавця. Сини й дочки (за відсутності синів) ділили спадщину після батька між собою рівними частками. Розподіляв одержану спадщину між братами й сестрами старший з братів, натомість молодший мав пріоритетне право вибору своєї частки. Онуки успадковували тільки ту частку спадщини, яка належала б їхньому батькові чи матері, якби вони були живі. Після смерті бездітного подружжя спадкували їхні родичі (майно чоловіка й дружини передавалося, відповідно, до їхніх родин). Бездітне подружжя успадковувало одне після одного лише тоді, коли не залишалося родичів померлого як у прямих, так і в бічних лініях.

Отже, головні інститути цивільно-правового регулювання в Гетьманщині мали для свого часу високий рівень розвитку. Значна увага приділялася регулюванню поземельних відносин, основи тодішнього існування суспільства. За допомоги інститутів права власності й володіння, сервітутного права регулювались і вдосконалювались економічні відносини тогочасної України. Ефективним засобом регулювання інтенсивно зростаючих товарно-грошових відносин були інститути зобов'язального права. Сімейно-шлюбні відносини більшою мірою перебували під контролем громади і місцевих органів влади, аніж церкви. Вони, насамперед, стосувалися врегулювання майнових питань між подружжям і дітьми. А високий рівень урегулювання спадкового права свідчить про такий самий рівень розвитку соціально-економічних відносин в Україні другої половини XVII–XVIII ст.

Основні риси кримінального права

Важливою рисою кримінального права Гетьманщини був його *приватноправовий* характер. Переслідування злочину, навіть тяжкого, було в основному приватною справою. Суд карав злочинця залежно від волі потерпілого, а за відсутності останнього – від вимог його родичів, хоча з часом щораз сильніше виявлялась ініціатива самих судів у розслідуванні злочинів. У випадках неясності законодавчих норм або сумніву щодо їх точного

значення суд більше схилявся до виправдання, ніж до обвинувачення. Так само у випадку сумнівів щодо застосування покарання, суд вибирав найлегше. А у виконанні покарання виявляв більше м'якості, ніж суворості.

Тогочасне кримінальне право пропонувало заходи із запобігання злочинам. Наприклад, у випадках погроз підпалом, смертю, пораненням або іншими кримінальними діяннями погрожувача віддавали на поруки надійним особам, які ручалися за те, що погрози не буде здійснено. Якщо погрозувач, незважаючи на поруку, виконував свої погрози, то з нього стягався грошовий штраф, половина якого віддавалася потерпілому, а друга половина йшла до державного скарбу.

Злочин. За Гетьманщини поняття злочину мало позастановий характер. Під злочином розумілись усі дії, що спричиняли шкоду і завдавали збитків як окремій особі, так і державі. У поглядах на злочин виходили з релігійних догм: злочин трактувався як непослух і відступ від Божих законів.

Суб'єктами злочину визнавались особи, що досягли 16-річного віку. У законодавстві найбільш чітко оформилися форми провини. Наприклад, хоч психічне захворювання і не звільняло від відповідальності, але воно враховувалося судом як обставина, що пом'якшувала провину. Натомість, учинення злочину в нетверезому стані тільки обтяжувало провину (крім випадків намовляння на злочин п'яного іншою особою). За полегшувальні обставини у визначенні міри покарання судом уважалися: голод, неусвідомлення кримінального діяння внаслідок неповноліття. За низку вчинків, спрямованих на навмисне чи ненавмисне ушкодження чужого майна (покалічення й убивство коней, худоби, домашніх і мисливських собак, свійської птиці тощо), суд призначав у більшості випадків цивільну, а не кримінальну відповідальність за заподіяну шкоду.

Види злочинів. У Гетьманщині передбачалися злочини проти держави й релігії, проти життя, тілесної недоторканності, особистої свободи й честі людини, проти статевої моралі, майнові та військові.

Пріоритетними вважалися злочини проти *релігії, церкви та держави*. До перших належали: богохульство, відступництво від православної віри, пропаганда церковних ересей і розколів, чаклунство. Як злочини проти держави трактувалися: замах, вбивство чи поранення представника державної влади, знищення або фальшування монарших грамот чи печаток, фальшування грошей тощо. А від часу правління Петра I до категорії державних злочинів почали відносити посягання на життя і здоров'я царя та його сім'ї, образу царя і т. ін. (проти «честі й влади монаршої»).

Значна увага законодавця гетьманської України зосереджувалася на злочинах, спрямованих *проти життя й тілесної недоторканності людини*, на захист її *особистої свободи й честі*.

Убивство кваліфікували як навмисне й ненавмисне, вчинене відкрито чи таємно (із засідки), відверто (холодна зброя) чи підступно (отрута). Важливими у кваліфікації вбивства були мотивація (корисливість) та обставини (група) вчиненого злочину.

Злочинами проти честі вважалися образи на словах, дією та в письмовій формі. Як злочин проти честі кваліфікувалася неправдива присяга.

Під злочинами, спрямованими проти *статевої моралі*, розумілися порушення подружньої вірності, звідництво, згвалтування, викрадення жінки з метою одруження тощо.

До категорії *майнових* злочинів зараховували *розбій* (насильницький збройний напад із метою заволодіння майном), *пограбування* (відверте заволодіння чужою річчю з метою привласнення для виконання судового присуду або на покриття боргу чи заподіяної шкоди), *крадіжку* (у звичайній і кваліфікованій формах).

Кваліфікованими (тяжкими) вважалися крадіжки цінних речей, вчинені поодиноким чи групою злодіїв через підкоп, злам замків тощо. Тяжкими крадіжками вважалися також пограбування церков і могил, викрадення вільної людини та продаж її в неволю.

У системі злочинів Гетьманщини важливе місце посідали *військові зlodіяння* (нез'явлення, спізнення на військову службу або втеча з походу).

Покарання (екзекуція) з погляду релігійних догм розумілось як відплата за гріх перед Богом. З метою залякування покарання виконувалися публічно, і поділялися на декілька видів.

Найпоширенішим видом покарання була смертна кара. Вона здійснювалась у *кваліфікованій* (четвертування, колесування, втоплення, спалення, заковування живим у землю) і *простій* (повішення, відрубубання голови) формах. Смертна кара не застосовувалася щодо вагітних жінок, літніх людей і малолітніх (дівчат – до 13, хлопців – до 16 років).

Смертну кару присуджували за окремі делікти спрямовані проти держави і церкви. Так, за злочини проти держави, зокрема в частині захисту «*честі й влади монаршої*», належало карати смертю через відрубубання голови, через заливання в горло розтопленого олова, утричі більшою сплатою *головщини* (грошової компенсації за втрату). Покаранню за подібні злочини підлягали не лише головні виконавці, а й співучасники, а також ті, що знали про злочин, але не повідомили. Смертю каралася державна зрада.

Серед покарань за злочини проти церкви також були різновиди смертної кари як от спалення живцем, четвертування (за пограбування церковного майна або плондрування церкви).

Страта проводилася прилюдно, на ринку в ярмарковий день. Засудженому надавали можливість сповіді та час на прощання з рідними і знайомими, але забороняли давати алкогольні напої. На місці страти судовий писар іще раз зачитував вирок. Іноді через відсутність виконавця (ката) страту відкладали. Нерідко траплялося, що все було підготовлено до страти, а її не проводили – суд виносив помилування в останню мить.

Поширеними також були членоушкоджувальні (відрубання руки, ноги, язика, носа, вуха, двох пальців на руці чи інших органів) та зганьблювальні покарання (позбавлення вуха, носа, ніздрів, випалення тавра на чолі, публічне побиття біля ганебного стовпа різками чи батогами тощо).

Членоушкоджуючі покарання присуджували за злочини проти церкви. Наприклад, за напад на церкву, цвинтар чи школу при церкві, особливо коли це призводило до вбивства або тяжкого поранення чи до пролиття крові у самій церкві, вбивці мали бути покарані відрубанням руки, потім голови, подвійною виплатою головищини й винагороди за рани.

Серед зганьблювальних покарань за вбивство досить поширеним до кінця XVIII ст. в Україні було символічне приковування вбивці до тіла вбитої ним жертви чи його труни (*Т. Чухліб*). Убивця залишався прикутим до труни іноді протягом кількох діб. Часто-густо він супроводжував свою жертву до церкви, а потім на кладовище. У закритому приміщенні храму злочинець змушений був провести цілу ніч, спокутуючи свою страшну провину.

Окремі зганьблювальні покарання на тілі відносять до засобів запобігання злочину (*А. Яковлів*). Наприклад, відрізання вуха, носа рецидивістам-злочинцям і таврування їх розпеченим залізом на чолі. Як свідчить тодішня судова практика, позначення робилося випаленням на чолі літери «ІЗ» (злочин); підозрілих осіб записували до «чорних книг», злочинців також висилали на певний час із місця проживання.

В основному зганьблювальний характер мали покарання за статеві злочини. Зокрема, розпусне життя дівчини або вдови карали публічним побиттям різками, спонукування до розпусти – відрізанням носа або вуха, публічним побиттям різками та вигнанням із міста. За рецидиву – смертною карою. Щоправда, згвалтування жінки або дівчини ватувало гвалтівникові смерті. Страту призначали також за порушення табу одруження з

близькими родичами, рівно ж як і за вбивство позашлюбної дитини.

У визначенні покарання за вбивство та покалічення завжди брався до уваги соціальний чи родинний стан як злочинця, так і потерпілих осіб. Зокрема, за вбивство урядовцем свого начальника, слугою – свого пана, а також навмисне вбивство із засідки винний карався четвертуванням, за поранення – відрубуванням голови. За вбивство, вчинене в результаті змови кількох осіб, вбивця карався смертю, а співучасники – в'язницею й виплатою головщини. За навмисний наїзд конем на вагітну жінку, що призвів до смерті, вбивця також карався смертю й подвійною головщиною. За позбавлення життя людини через отруєння вбивцю-чоловіка четвертували, а жінку закопували живою в землю, одночасно призначалася головщина з майна вбивці. За ушкодження здоров'я через отруєння відрубували голову.

Покалічення – відрубування руки, ноги, відрізання носа, вуха, губи, язика, вибиття зуба, виколення ока тощо – каралися звичайно виплатою головщини й позбавленням винного відповідного органа. У випадку смерті скаліченого винного також страчували.

Особливо жорстоко каралося позбавлення життя чи покалічення родича. Синів-батьковбивців пропонувалося живими четвертувати, а дочок – живими закопувати в землю. За вбивство з корисною метою рідних брата чи сестри карали передусім позбавленням належної злочинцеві частини спадщини, а також відрубуванням руки, потім голови. Убивство чоловіком власної дружини або навпаки каралося відрубуванням голови, а за позбавлення життя отрутою чоловік карався четвертуванням, а жінка – закопуванням живою у землю. За побої чи рани, завдані батькам, карали понад річним арештом, а потім – прилюдним покаанням у церкві.

Українське право Гетьманщини стояло на сторожі особистої свободи й честі особи. Зокрема, протиправне ув'язнення, побиття чи знущання каралися різними за розміром грошовими штрафами, інколи в'язницею чи каліченням. Закон суворіше захищав честь представника привілейованого стану порівняно із селянином, жінки – порівняно з чоловіком. За неправдиву присягу «Права...», наприклад, пропонували оголосити зловмисника безчесним і негідним довір'я та карати відрубуванням двох пальців правої руки (їх підносять вгору особа, яка складає присягу). Взаємна образа анулювала покарання.

Військові злочини, вчинені старшиною каралися позбавленням рангу, а рядовим козаком – тілесними покараннями. За спізнення на військову службу винний повинен був вдвоє відслужити

прогаяний час. За вчинення військовиками нападів на приватні маєтки, вбивство, поранення чи згвалтування жінок призначалися покарання смертю й виплата головщини, а матеріальна шкода компенсувалась у подвійному розмірі. Крадіжка або втеча з війська під час походу каралася тілесними покараннями чи позбавленням честі (для старшини). Утеча до ворога з метою зради каралася позбавленням честі, майна й повішенням опудала зрадника на шибениці. Убивство зрадника не вважалося за злочин.

Значної ваги в системі покарань набувало позбавлення волі. Воно здійснювалося способом ув'язнення (максимально на два роки, мінімально на один чи кілька тижнів) і арешту (тимчасового, від півтора року до кількох днів, позбавлення волі). Для ув'язнення часто використовували монастирі, тюрми існували при судах і урядах (адміністраціях). Невеликі тюрми (остроги) для тимчасового утримання були при сотенних канцеляріях. Усі арештанти, які мали майно, утримувалися в тюрмі за свій рахунок. Вони платили «потюремне» (10–20 коп. за добу), яке стягувалося з майна в'язня після того, як той виходив із тюрми. За засудженого до страти платив потерпілий, за невинно посадженого – винуватець ув'язнення.

У гетьманській Україні як покарання використовувалося також публічне вигнання з міста або села без права повернення, а часом і конфіскація майна або цілковите його знищення. З поширенням на територію України загальноросійського законодавства в другій половині XVIII ст. використовується і таке покарання, як каторга. Вагоме місце в системі покарань Гетьманщини належало покаранням позбавлення честі (повне позбавлення публічних і цивільних прав) і почесних прав (проголошення винного «ошельмованим») і позбавлення його права обіймати посади та виконувати почесні функції).

Поширеними були майнові покарання (конфіскація, відкуп на користь потерпілого або його спадкоємців, штраф). Щоправда, за розбій і пограбування карали смертю і грошовими штрафами. За крадіжку речі незначної вартості (звичайна крадіжка) злочиня на перший раз карали побиттям біля ганебного стовпа і грошовим штрафом у розмірі вартості вкраденого, на другий – ще й відрізали вуха, коли це траплялося втретє – відрізали носа й випалювали на чолі тавро розпеченим залізом, а вчетверте – карали смертю через повішення.

Серед церковних покарань найпоширенішим було ув'язнення у куну (залізний обруч, яким охоплювалася шия засудженого або його права рука приковувалась до зовнішньої стіни церкви або дзвіниці) і покаяння. Останнє, за «Правами...», складалося з того,

що винний мусів чотири рази на рік під час великих свят, стоячи біля церковних дверей на призначеному йому місці, публічно голосити про свій гріх.

Отже, кримінальне право Гетьманщини мало розвинені інститути злочину й покарання, у поглядах на які виходили з релігійних догм: злочин трактувався як непослух і відступ від Божих законів, тому покарання розумілось як відплата за гріх перед Богом. Пріоритетними у практиці судів були злочини проти релігії, церкви та держави. Захищалися особиста свобода й честь особи. Пропонувалися заходи із запобігання злочинам. З'явилися цілком нові поняття, пов'язані з ускладненням суспільних відносин і розвитком правових ідей: рецидив злочину; наявність обставин, що унеможливають або знижують покарання (неповноліття, божевілья, старість) тощо.

Основні риси судового процесу

Судовий процес в гетьманській Україні відзначався низкою особливостей, що найбільш випукло виявляли себе в часовому проміжку XVII і XVIII століть.

Серед найбільш характерних рис українського судочинства XVII (до початку XVIII) ст. назвемо насамперед існування єдиного (для кримінальних і цивільних правопорушень) порядку провадження справ перед судом. Дослідники (*А.Паиук*) пояснюють це *приватноправовим* характером тогочасного українського судового процесу. Себто процес уважався лише особистою справою сторін із підпорядкуванням їх керівній ролі суду. Приватне обвинувачення у кримінальних справах набуло такої сили, що потерпілий міг навіть арештувати злочинця, схопленого «на гарячому», і доставити його до суду.

Як у цивільних, так і в кримінальних справах подавалася скарга-позов, у вирішенні якої користувалися однаковими способами й формами. Пред'явлення позову як у кримінальній, так і в цивільній справі в певному обсязі залежало від позивача. Перед судом ставилося завдання — домогтися задоволення насамперед матеріальних претензій позивача. Під час процесу сторони могли примиритися. Потерпілий іноді укладав мирову угоду навіть у кримінальній справі з тяжкого злочину або вибачав злочинцеві його провину.

Судочинство велось усно, українською народною мовою. Процес був гласним і відкритим. Кожен із присутніх міг заявити своє свідчення у справі, що розглядалася. Навіть слідчі дії (допити) відбувалися прилюдно.

У XVIII ст. у судовому процесі визначилися дещо інші тенденції. Так, «Права, за якими судиться малоросійський народ», детально регламентуючи процесуальне право, вже *проводили чітку різницю між процесом у розправних, тобто цивільних, і кримінальних справах*. Якщо у перших панували принцип змагального (сторони, які вели спір, доводили свою правоту, використовуючи фактичний матеріал і судові докази), то в кримінальних справах – принцип слідчого або інквізиційного процесу, за якого доказовим матеріалом розпоряджався сам суд, а сторони були насправді не суб'єктами, а об'єктами процесу. Суд своїми засобами й силами, іноді застосовуючи катування, розслідував обставини, які він вважав за доцільне встановити. Сфера застосування слідчого процесу була більш широкою. До нього відносили усі справи з тяжких злочинів.

Серед інших змін - запровадження замість усного т.зв. *канцелярського* судочинства. Фактично починаючи від 1723 р. вже передбачалося писати за встановленою формою чолобитну. З того ж часу слідчі дії у кримінальних справах почали утаємничуватися (уводився закритий допит), а у разі потреби і суд проводили закрито. З призначенням на посади полковників багатьох росіян посилювався вплив російської мови в судочинстві. Протоколи судових засідань і постанови судів почали писати російською мовою, що, правда, з багатьма українцями.

Доказами в процесі були *власне зізнання* (не приймалося за доказ зізнання, висловлене з примусу, під афектом, неповнолітньою особою чи божевільним, сумнівне чи неправдоподібне), *письмові документи* (офіційні урядові акти, заповіти, акти купівлі-продажу, інші документи передання прав, зареєстровані й записані до урядових книг тощо), *свідчення сторін*. Зокрема, вважалося доцільним допустити до доказу ту сторону, яка була ближчою «ко слухному доводу». Доказ визнавався за тією стороною, в якій були переконливішими аргументи. Перевагу в процесі доказування мав потерпілий, який схопив винного «на гарячому» або ж переслідував його.

Важливим доказом у процесі були пояснення *свідків*. Судова практика і чинне законодавство розрізняли звичайних і офіційних свідків. Звичайними свідками були незацікавлені у справі несудові особи (випадкові очевидці певних фактів, що мали значення для справи, запрошені особи, які спеціально викликалися сторонами для фіксування певних фактів, наприклад, ними були «*могоричники*»). Офіційними свідками вважалися особи, які виконували доручення суду. У практиці сотенних і полкових судів ними були *розищики*, а також осавули у тих випадках, коли на них покладалося завдання робити огляд на місці злочину і дати своє

пояснення. Після судової реформи найчастіше офіційним свідком виступав судовий *возний*.

Не могли бути свідками: засуджені до позбавлення честі або до зганьблювальних покарань, особи похилого віку, що втратили пам'ять, особи, що перебували з однією зі спірних сторін у родинних стосунках, утримувалися нею чи залежали від неї тощо. Від своїх свідчень свідки не могли відмовитися, оскільки це їм загрожувало покаранням.

Доказову силу мала *присяга*, яку складали сторони і свідки. Сторона, яка відмовлялася від присяги, програвала спір. Свідків іноді могли звільнити від присяги самі сторони процесу. До присяги вдавалися сторони й суд також у випадку, коли не було ні зізнання, ні документів, ні свідків. Присягу давали добровільно. Акт присяги звичайно відбувався в церкві у присутності священика, відряджених члена суду та писара. В окремих випадках присягу складали в суді.

Крайнім засобом, до якого вдавалися для підтверджень вірогідності пояснень сторони у кримінальних справах, коли йшлося про крадіжку, вбивство та інші важкі злочини, було застосування *тортур*. Від останніх звільнялися «знатні чесні люди», божевільні, особи, старші 70 років, вагітні жінки. Велику роль у вирішенні того, чи передавати винного на катування, відігравав і сам потерпілий. Він міг не допустити ухвали суду, за якою відповідач піддавався катуванню. Іноді й присутня публіка (до початку XVIII ст. допити провадилися публічно) впливала на рішення суду, вимагаючи не вдаватися до катування під час допитів.

Важливими аргументами в судовому провадженні були *речові докази*, що пред'являлися судові.

У доказовому провадженні суд користувався також висновками своєрідних експертів. Ними виступали, залежно від справи, досвідчені й фахові люди (мельники, ковалі, літні жінки-повитухи тощо). Але вже в 70-х рр. XVIII ст. було офіційно введено інститут судово-медичних експертів.

Законодавством регулювались усі *стадії судового процесу*: позов, попереднє слідство (слідчі дії позивача-потерпілого й суду), судовий розгляд, винесення судової постанови та її виконання (екзекуція).

Позов був передумовою судового розгляду. Він подавався як у цивільних, так і в кримінальних справах. Правом сторони було звернутися з позовом або відмовитися від такого звернення. У другій половині XVII – на початку XVIII ст. скарга найчастіше подавалась усно. Її заносили до протоколу. Але згодом заява мусила бути тільки у письмовій формі з копіями. Вручення

позову із судовим викликом здійснювалося в усі періоди діяльності судів по-різному. У другій половині XVII ст. позов відповідачеві не вручався. Його викликали на судове засідання за допомоги послаця. До сотенного чи полкового суду викликали через осавула.

Попереднє слідство покладалося на *потерпілого* (позивача), *судові органи* та *органи адміністрації*. Позивач до пред'явлення позову зобов'язувався вчинити ряд дій (оголошення про злочин, опитування-«прослух», слідство-«шлякування», обшук за участі представників сільських органів влади), що мали характер попереднього слідства. Потерпілий мав право сам схопити злочинця «на гарячому» і привести до суду. Зібрані потерпілим матеріали не мали офіційного характеру, але використовувалися на суді як докази. Попереднє слідство за ухвалою суду могли провадити й офіційні судові особи. Вони оглядали місце злочину, виявляли речові докази, вживали запобіжних заходів до злочинця. До останніх належали: взяття під варту, порука (майнова й особиста), арешт майна тощо.

Судовий розгляд розпочинався після слідчих дій сторони чи самого суду з установлення з'явлення сторін і вирішення всіх питань, пов'язаних із нез'явленням. Кожний відповідач мусив прийти в суд або відрядити свого представника (повіреного). Своє нез'явлення він міг виправдати тільки важливими справами. У разі нез'явлення відповідачеві надсилався повторний виклик. Коли відповідач чи його представник втретє не з'явився до суду, або коли прибув, але не сплатив збитків, а також не хотів перебувати під арештом, тоді він утрачав своє право на судовий розгляд справи, а позивачеві присуджувалося все те, чого той вимагав на підставі доказів.

До середини XVIII ст. дослідження матеріалів справи починалось усним викладом позову-скарги. Це робив позивач, наводячи відповідні докази. Іншій стороні належало дати відповідь, обґрунтувавши її також доказами. Після словесного змагання сторін суд здійснював перевірку поданих сторонами доказів (речових), іноді робив огляд місця злочину, допитував свідків (присягали) тощо.

Справу припиняли, якщо до початку (на початку) розгляду справи, а також під час судового розгляду позивач відкликав свій позов. Іноді вона закінчувалася ще до початку проведення повного судового слідства мировою угодою сторін як у цивільних, так і в кримінальних справах. Судочинство також припинялось у випадках відкладення справи на невизначений термін.

Судова постанова закінчувала провадження справи судом.

Рішення в цивільних і вироки у кримінальних справах називалися *декретами*. Структурно вони складалися зі вступу, описово-мотивувальної, резолютивної та обов'язкової до виконання частин. Суд повинен був скласти й оголосити декрет у день судового засідання. Не мали правової сили декрети, виготовлені та оголошені у свято або в день, коли суд не засідав.

Апеляція. Судові декрети могли бути оскаржені в порядку апеляції до вищого суду, за винятком справ про безспірні зобов'язання й вироків, винесених на підставі власного зізнання. Формально останньою апеляційною інстанцією був гетьман, на рішення якого вже не допускалося жодної апеляції. Проте це не заважало сторонам звертатися до органів царської влади в столиці імперії. Особливо така практика поширилась у XVIII ст. Об'єктом апеляційної скарги могли бути як остаточні, так і проміжні вироки й рішення. Апеляція подавалась у 10-денний строк після винесення судової постанови. Апеляційна інстанція, скасовуючи декрет, могла вносити до нього зміни аж до ухвалення нової постанови. Надзвичайним способом перегляду рішень або вироків нижчих судів уважалося *відновлення процесу*, підставами для якого було насамперед установлення нових обставин, раніше невідомих суду. Найчастіше відновлювали процес із з'ясуванням фактів зловживання сторін та інших учасників судового процесу.

Виконання судових постанов здійснювалось органами влади (міськими, сільськими, сотенними й полковими, які мали судові функції). Проте на початку XVIII ст. щораз частіше виступав виконавчим органом *судовий посильний*, який від імені суду виконував його постанови у присутності запрошених свідків. Згодом судовим виконавцем став *возний*. Судові вироки у кримінальних справах виконував *кат (мигр)*.

Отже, тогочасний український судовий процес мав приватноправовий характер. Він уважався особистою справою сторін, щоправда, з підпорядкуванням їх провідній ролі суду. До XVIII ст. зберігався єдиний (для кримінальних і цивільних правопорушень) порядок провадження справ перед судом. Згодом позначилася тенденція до проведення різниці між процесом у розправних, тобто цивільних, і кримінальних справах. Якщо в перших панували принцип змагального, то в кримінальних справах – принцип розслідуваного (слідчого) або інквізиційного процесу. Так само, до початку XVIII ст. судочинство велося усно, українською народною мовою. Процес був гласним і відкритим. Згодом замість усного запровадили канцелярське судочинство, вводився закритий допит, а в разі потреби й суд проводили

закрито. Законодавство ретельно врегулювало систему доказів і всі стадії судового процесу.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАЬ

1. Розкрийте механізм організації влади в Запорозькій Січі?
2. Покажіть особливості соціального статусу козацтва в Речі Посполитій?
3. Чому події Хмельниччини в історіографії трактуються як Національна революція українського народу?
4. Розкрийте зміст і дайте правову оцінку договору “Березневі статті”1654 р.
5. Охарактеризуйте ”договірні статті” як юридичний засіб обмеження української гетьманської державності?
6. Чому у політичній системі козацько-гетьманської держави надзвичайно важливе місце посідав інститут гетьманства?
7. Яка ознака свідчить про те, що судовий устрій у козацько-гетьманській державі був складовою адміністративного ладу?
8. Якими були причини і порядок ліквідації політичної автономії України в складі Росії у другій ст. XVIII ст.?
9. Поясніть, що Ви розумієте під терміном ”козацьке право”? Де воно виникло? Які сторони суспільного життя урегульовувало?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела

1. Воссоединение Украины с Россией. Документы и материалы. В 3-т. - М., 1953.
2. Документи Богдана Хмельницького (1648-1654). /Упоряд. *І. Крип'якевич, І. Бутич.* – К.1961.
3. Права, по которым судится малороссийский народ. - К., 1879. (Перевидання: К., 1997).

Вибрана спеціальна література

1. *Апанович О.М.* Українсько-російський договір 1654 р.: міфи і реальність. – К., 1994.
2. *Горобець В.М.* Від Союзу до інкорпорації: українсько-російські відносини другої половини XVIII - першої чверті XVIII ст. – К., 1995.
3. *Грозовський І.* Право Нової Січі (1734-1775). Навчальний посібник. – Харків, 2000. – 108 с.
4. Історія українського козацтва: Нариси: У 2 т. / Ред. В.А.Смолій (відп. ред.) та ін. – К.: Вид дім «Києво-Могилянська академія», 2006-2007.

5. *Когут З.* Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини 1760-1830. – К., 1996.
6. *Панащенко В.В.* Органи управління та їх канцелярії на Гетьманщині XVIII ст. // Ділова документація Гетьманщини XVIII ст. – К., 1993.
7. *Паньонко І.М.* Органи влади Запорізької Січі / Монографія. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 144 с.
8. *Пащук А.Й.* Суд і судовий процес на Лівобережній Україні в XVII-XVIII ст. - Львів, 1967.
9. *Терлюк І.Я., Флис І.М.* Політико-правова доктрина козацького державотворення: нарис історії української державної ідеї. – Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2008. – 300 с.
10. *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. - Львів, 1990. – Т 1.

Розділ IV

ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ЗА НОВОГО ЧАСУ

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ УСТРІЙ НА ЕТНІЧНИХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В ІМПЕРСЬКУ ДОБУ

Остання чверть XVIII ст. в українській історії – це час великих політичних і соціальних змін, зумовлених новою геополітичною ситуацією в Центральній і Східній Європі. Наприкінці XVIII ст. зникли ті політичні потуги, які в часи Середньовіччя справляли великий вплив на розвиток подій в Україні: декілька російсько-турецьких війн поклали край турецькій присутності на півдні України, частиною Російської імперії стало Кримське ханство (1783), зазнала поділів (1772, 1793, 1795) і зникла з політичної мапи Річ Посполита. Відтак етнічні українські землі опинились у складі найбільших в Європі (на той час) імперій: Російської та Австрійської. Приблизно 85% усієї етнічної української території належало Російській імперії. Решта – 15% етнічної української території належала Австрійській імперії.

Поділені між двома імперіями, українці впродовж тривалого часу були найчисленнішою етнічною групою в Європі, позбавленою своєї державності. Натомість, мали неоднакові політичні умови для розвитку. Остання обставина у підсумку призвела до того, що російсько-австрійський кордон упродовж усього періоду його існування – від останньої чверті XVIII до майже першої чверті XX

ст.– утвердився не тільки як географічно-політичне поняття. Він фактично означав належність населення цих двох держав до двох різко відмінних суспільно-політичних систем (Я.Грицак). Відмінність в історичному досвіді населення західноукраїнських земель і населення Наддніпрянської України, що закладалася в імперську добу вітчизняної історії, відіграє важливу роль і дотепер.

Державно-правовий устрій на українських землях у складі Російської імперії

Етнічні українські землі у складі імперської Росії

Українські землі у складі імперської Росії впродовж XIX – початку XX ст. розвивалися за характерними для всієї імперії загальними закономірностями. Водночас адміністративно-політичний устрій українських земель вирізнявся низкою особливостей (передусім регіональних), що були зумовлені як попереднім історичним розвитком, так і обставинами входження до складу імперії, а також тією політикою, яку царизм проводив стосовно України.

Загальноімперські закономірності суспільно-політичного розвитку Росії XIX – початку XX ст., що безпосередньо позначилися на державно-правовому устрої російської України, проглядаються у трьох хронологічних періодах.

Суттєві відмінності в суспільно-політичному ладі спостерігаємо між першою та другою половинами XIX ст. У першій половині століття Російська імперія переживала період кризи феодално-кріпосницького ладу й формування елементів нового буржуазного устрою. У другій половині в умовах скасування царизмом кріпосного права і проведення буржуазних реформ 60–70-х рр. XIX ст. на українських землях Російської імперії відбувалися процеси становлення капіталістичного укладу. Найважливіші наслідки реформ полягали в ліквідації кріпосництва, демократизації судочинства й відділенні суду від адміністрації, формуванні органів станового самоуправління. Однак у 80–90-х рр. царизм завдав удару («контрреформи») по всіх прогресивних інститутах і принципах, що виникли (встановились) у результаті проведення буржуазних реформ. Контрреформи започаткували етап (за І.Ісаєвим) «неоабсолютизму». Серед його особливостей - суттєві зрушення «вправо» за всіма напрямками соціального, політичного й державного розвитку імперської Росії та зміцнення

самодержавства. І лише Перша російська революція (1905-1907) призвела до перетворення необмеженої самодержавної влади в конституційну монархію, започаткувавши тим самим новий етап у розвитку російсько-імперської державної організації.

Особливості розвитку російських етнічно українських земель виявляли себе в суспільних відносинах, в організації управління, судового устрою та функціонуванні законодавства, і мали хронологічні та регіональні відмінності.

Так, етнічні українські землі в складі Російської імперії фактично до її розпаду (особливо до середини ХІХ ст.) залишалися політично та економічно незінтегрованими. З-поміж них вирізнялися три (чотири) великі регіони – Лівобережжя, Правобережжя України та близькі за історичною долею та устроєм Слобідська (Слобожанщина) і Південна (Степова) Україна. Кожен із регіонів російської України мав свою історію, склад населення і чинне законодавство.

Лівобережна Україна (територія колишньої козацької Гетьманщини), що за офіційною термінологією називалася *Малоросією*, відрізнялася від інших українських регіонів виразно відмінним суспільно-політичним ладом і культурою. Порівняно з іншими регіонами вона була найбільш українською за складом свого населення. **Правобережна Україна** (колишня частина Речі Посполитої), що офіційно називалася *Південно-Західним краєм*, попри більшість українців (88% - у 1795 р.) в населенні краю відзначалася виразним соціальним і культурним домінуванням польського елемента. Хоча поляки становили незначну частку в населенні краю – близько 5% - саме вони належали до числа великих землевласників, в чиїх руках перебувала майже половина усієї землі краю. **Слобідська Україна** як продукт спільної українсько-російської колонізації, порівняно з іншими регіонами, найшвидше позбувалася української національної самобутності. Натомість **Південна Україна** стала величезним полігоном колонізації, яка здійснювалася за рахунок внутрішніх людських ресурсів Російської імперії й залучення на пільгових умовах із європейських країн т.зв. *колоністів*.

Інтенсивне заселення краю у другій половині ХVІІІ ст. стало одним із вирішальних чинників швидкого економічного освоєння та розвитку регіону. Адміністративно-господарська уніфікація, відсутність митних кордонів та бар'єрів у краї для торгівлі створювали умови для формування цілісного національного організму.

Суспільний лад

До проведення буржуазних реформ 60-70-х рр. XIX ст. суспільний лад, що панував на українських землях Російської імперії основувався на суспільно-становій структурі. Відтак за становим критерієм населення російської України поділялося на *дворянство, духовенство, міських жителів і селянство*.

Дворянство перебувало в центрі суспільної організації імперської Росії. Воно розглядалось як головний стрижень і опора самодержавства.

Найперше політика царизму щодо дворянства в Україні була спрямована, на підтвердження і зміцнення прав цього стану та подальше зрівняння його прав із дворянством усієї імперії.

Найважливішим актом, що започаткував правову консолідацію російського та українського дворянства, була *«Жалувана грамота дворянству»* (1785). Вона визначала особисті та майнові права дворян, принципи організації місцевого дворянського самоуправління й порядок укладання родовідних дворянських книг.

Дворянське звання розглядалось як спадкове, поширювалося на всіх членів сім'ї дворянина. Підставами позбавлення дворянського звання могли бути лише ті з кримінальних злочинів, в яких виявилися нечесність чи моральний занепад злочинця. Особисті права дворян містили право на захист честі й життя, звільнення від особистих податків і повинностей, тілесних покарань та обов'язкової державної служби тощо. Майнові права дворян полягали в необмеженому праві власності (набуття, використання, спадкування будь-якого майна). За дворянами встановлювалося виключне право на набуття у власність землі разом із селянами. Значні привілеї закріплювалися за дворянами у сфері судочинства (особисті й майнові права дворян могли бути обмеженими тільки за рішенням суду, а судити дворянина міг лише рівний йому становий суд).

Формою станової організації дворянства були *дворянські зібрання*. Вони уособлювали владу дворянства на рівні повіту та губернії. До складу зібрань входили спадкові дворяни (не молодші 25 років), які відповідали майновому, освітньому чи службовому цензам. Дворянські зібрання скликалися раз на три роки, і вирішували справи дворян (вели родовідну книгу, вилучали з неї дворян, які зганьбили себе, обирали очільників (предводителів) дворянства та інших станових посадових осіб тощо) і місцеві питання (опіка дворянських сиріт і вдів, збір грошей на місцеві потреби тощо).

Маючи на меті злиття української та російської соціальних структур та їх уніфікацію, царизм знищував військову організацію України і вводив для старшини загальноімперські ранги. Упродовж останньої чверті XVIII – першої третини XIX ст. правовий статус станів українського суспільства було приведено у відповідність до російського. Низкою законів як загального характеру, що стосувалися дворянства в цілому (наприклад, згадувана «Жалувана грамота дворянству»), так і спеціальними законами, які призначалися для панівних верст в Україні. Серед останніх були заходи щодо підтвердження прав російського дворянства колишній козацькій старшині та їх нащадкам Слобожанщини (1801); затвердження станових привілеїв і пільг для козацької старшини та її нащадків Лівобережжя (1835) тощо.

Закріплені у цих актах норми визнавали українську шляхту й козацьку старшину рівними російському дворянству, стало величезним стимулом для остаточного злиття російської та української еліт. Царизм забезпечив собі лояльність верхівки українського суспільства відкривши перед нею можливості для військової та цивільної кар'єри. Як наслідок, поступово українська вища верства звиклася з думкою, що живе не в окремій державі, а в провінції, яка вмонтовувалася в політичну систему імперії. Тому в основній масі вона виступала не за повернення давніх прав краю, а за власні регіональні й корпоративні інтереси.

Національний склад дворянства в Україні зумовлювався регіональними особливостями. Переважну більшість дворянства Лівобережної України становили нащадки української козацької старшини. Підтвердження прав спадкового дворянства (1835) не врятувало колишню козацьку старшину від проведеної у 40-х роках ревізії прав на дворянство (під час неї було позбавлено дворянських прав близько 64 тис. осіб). На Правобережжі дворянством уважалася польська шляхта (проживало до 100 тис. осіб). Царський указ (1831) визнавав за ними всі права і привілеї, даровані дворянству імперії, якщо вони документально доведуть своє походження. На Півдні України серед дворян за походженням переважали росіяни. Це були переважно поміщики, які мали пріоритет від царського уряду в отриманні щедрих земельних наділів.

Характерні риси політики щодо дворянства Півдня України імперський центр намагався поширити на усе дворянство в краї. Відтак протегування російському за походженням дворянству стало основою «дворянської» політики імперії в тих регіонах, де були сильними позиції інонаціонального дворянства (Правобережжя). Це виявлялося у розвитку тенденції постійного

збільшення чисельності дворян російського національного походження по всій російській Україні.

Переселенський поступ росіян, зокрема на Правобережжі, мав на меті нівелювати соціальне й культурне домінування польського дворянства і сприяти закріпленню сильної російської присутності у цьому стратегічно важливому регіоні. Для цього царське самодержавство проводило політику насадження російського землевласника. Вона полягала в наданні росіянам тих пільг, яких не мала місцева шляхта: отримання російськими дворянами конфіскованих у поляків за участь у повстанні 1830 р. маєтків, звільнення від податків (1810), пільгові умови оренди маєтків (1841), збереження для російських чиновників, окрім платні, також пенсії за колишню військову чи цивільну службу (1832). Подібні укази забезпечували росіянам доступ до непропорційно більшої частки суспільних ресурсів, а імперська національна політика – панівний політико-правовий статус і верхні позиції на соціальній драбині.

Духовенство також належало до привілейованих станів суспільства. За своїми особистими правами (звільнення від особистих податків і повинностей, військових постойів, тілесних покарань) духовенство уподібнювалося до дворянства, хоча структурно воно й надалі поділялося на біле (парафіяльне) та чорне (монастирське).

Міське населення в Україні першої половини XIX ст. було найбільш строкатим за соціальною ознакою. Воно поділялося на купців, міщан, цехових і робітних людей.

Міщани сплачували подушний податок і виконували феодальні повинності. Цивільна правоздатність міщан реалізовувалась у сфері дрібної торгівлі та кредиту, а з 1832 р. вони дістали право набувати в межах міста земельні ділянки для підприємницької діяльності. Однією з переваг міщанського стану було право на безперешкодний перехід у купецтво, звичайно, за умови наявності певного капіталу.

Купці, порівняно з іншими міськими станами, перебували у найбільш вигідному становищі. Вони звільнялися від подушного податку, тілесних покарань і рекрутської повинності. Проте обмежувалося право купців на переміну місця проживання, а також поширювалися окремі феодальні повинності: шляхова, постійна тощо. Щоправда ці повинності стосувалися не усіх: російські купці, які переселялися в Україну (Правобережну) від 1841 р. користувалися пільгами. Верхівка купецтва також набувала певних пільг через уведення категорії *почесного громадянства* (1832).

Почесне громадянство по-суті було проміжним класом між благородними дворянами і купецтвом, який дозволяв захистити перших від проникнення «неблагородних кровей» і задовольнити особисті амбіції других. Могло бути особистим і спадковим. Почесні громадяни наділялися «дворянськими» особистими правами і мали право брати участь у виборах та бути обраними на міські громадські посади. Приватне почесне громадянство поширювалося тільки на носія цього титулу і його дружину, в той час як спадкове, відповідно, належало нащадкам володаря цього звання. Почесне громадянство і пов'язані з ним права скасовувалися лише за судовим рішенням або в разі вступу громадянина до ремісничого цеху.

Цехові люди становили найбільшу частину міського населення. Вони поділялися на *вічно-цехових* (майстрів) і *тимчасово-цехових* (підмайстрів, робітників, учнів), мали свою систему управління (цехова управа на чолі з майстром). У містах Лівобережжя і Півдня України цеховий лад і правовідносини між членами цеху регулювалися загальноімперським законодавством, а на Правобережжі – місцевим правом (до 1840 р.). Було розроблено спеціальний список ремісничих цехів для українських міст (1850), який враховував місцеву практику організації цехів.

Характерним явищем у розвитку суспільних відносин в Україні першої половини ХІХ ст., зокрема з початком технічного перевороту стала концентрація в містах нового суспільного прошарку – робітні люди (наймані робітники). Ця група фактично була безправною через фактичну відсутність робітничого законодавства на той час.

Селянство (сільські обивателі) становило найбільшу частку в населенні України. Воно поділялося на *державних* селян, які належали державі та володіли отриманими від уряду землями; *вільних* селян, які орендували землю у дворян чи уряду (козаки Лівобережжя, іноземці-колоністи) і не були кріпаками (іноді їх об'єднують з державними селянами); *кріпосних* (поміщицьких) селян, які належали дворянам.

Усі категорії селянства мали право наймати працівників, виставляти замість себе найнятих у рекрути, навчати своїх дітей, мати дрібну торгівлю і промисли. Щоправда, кріпосні селяни могли все це робити тільки з дозволу поміщика. Щодо права спадкування, розпорядження майном, вступу в зобов'язання, то для всіх селян вони були обмеженими.

Державні селяни сплачували грошові податки, виконували рекрутську, підводну повинності, феодалську ренту. За характером відбуття феодалської ренти вони поділялися на кілька груп:

оброчних (Лівобережжя й Південь); тих, які перебували на *господарчому становищі* (переважно на Правобережжі) з близьким до кріпацького статусом та *військових поселенців* (переважно на Слобожанщині й Півдні). Згідно з положенням про військові поселення, усі працездатні селяни до 45 років включно, що примусово переводилися в поселення, поділялися на три групи: господарів, помічників та солдатів діючих частин. Усі вони ставали одночасно хліборобами та вояками. Господар і його помічник зобов'язані були, крім своїх родин, утримувати ще й двох солдатів з родинами, тричі на тиждень взимку і двічі влітку навчатися військовій справі, виконувати численні натуральні повинності та деякі обов'язки поліцейного характеру. Дітей поселенців зараховували до шкіл кантоністів (військовозобов'язаних).

Реформа управління державними селянами (1837-1841) надавала їм право створювати органи самоврядування (сільські й волосні правління). Вони залежали від державних органів – окружних чиновників у повітах і губернських начальників палат державних маєтностей. Проведена реформа прискорила майнове розшарування селянства, створила умови для швидшого переходу селянських господарств на ринкові відносини. Зміцненню заможної верхівки селян сприяли також окремі царські укази, якими державні селяни: зрівнювались у правах із купцями та міськими жителями щодо придбання незаселених земель (1801), отримали право влаштовувати фабрики й заводи (1818), розводити сади й городи на громадській землі (1830) тощо.

Державні селяни мали право на повне володіння, але не розпорядження наданими їм землями, на повну власність у рухомому майні, на захист у суді.

Вільними селянами вважалися козаки Лівобережжя. Вони мали право на судовий захист, на володіння дрібними торговими закладами, на заняття промислами, могли наймати на службу вільних людей (без права володіння кріпосними), торгувати товарами власного виробництва. Козаки трималися відособлено, не змішувалися з селянами навіть якщо жили у спільних селах, багато з них мешкали на хуторах. У цілому козаки відрізнялися від селян більшою заможністю, вищою культурою, глибшою національною свідомістю.

Кріпосні селяни становили більш як половину всього селянського стану в Україні. На відміну від державних селян, вони вважалися власністю дворян-поміщиків, перебуваючи в їхньому повному розпорядженні. Селяни повністю залежали від сваволі поміщиків, які щодо них здійснювали всю повноту влади. Кріпосні селяни підлягали юрисдикції поміщицького суду (за винятком

кримінальних справ). Їхні майнові права обмежувалися необхідністю отримати відповідний дозвіл у поміщика (щодо розпорядження і спадкування рухомого майна). Царські акти забороняли поміщикам продавати селян, розбиваючи сім'ї. Однак насправді такі акти майже нічого не змінювали.

Непомірним кріпосницький гніт був на Правобережжі, де було проведено опис поміщицьких маєтків, відомий під назвою *Інвентарної реформи* (1847-1848). За інвентарними правилами, земля, що була в користуванні селянина, закріплювалася за ним у довічне користування, селянські повинності на користь поміщика врегульовувалися (додаткові повинності мали оплачуватися), натуральні данини скасовувалися тощо. Але через те, що контролю за здійсненням інвентарних правил не було, поміщики їх фактично не дотримувалися.

Серед поміщицьких селян також відбувався процес розшарування. Найперше цьому посприяв *Указ про вільних хліборобів (1803)* - законодавчий акт Російської імперії, в якому вперше юридично підтверджувалась можливість звільнення кріпосних селян поодиночі і селищами із обов'язковим наділенням землею. За свою волю селяни виплачували викуп або виконували повинності. Якщо ці вимоги не виконувались, селяни повертались до поміщика. Значно пізніше, у 1848 р. було прийнято закон, за яким кріпосним селянам дозволялося купувати нерухомі маєтності на своє ім'я, засновувати підприємства з переробки сільськогосподарської сировини, орендувати і здавати в оренду землю, використовувати найману працю. Але все це з дозволу поміщика. Відтак землевласники могли будь-коли забрати майно заможного кріпака.

Важливими засобами збагачення селянської верхівки були: лихварство, підприємництво, чумакування, збут товарів на ярмарках. Із такого середовища виростали великі українські промисловці-підприємці (родини Яхненків, Смирєнєвих).

Селянська реформа, пореформені зміни у правовому становищі населення

Селянська реформа (1861) скасувала кріпосництво, позначилася на правовому становищі селянства та інших суспільних верств, визначила розвиток суспільних відносин російської України на другу половину XIX – початок XX ст.

Правову основу селянської реформи в Україні становили спеціальні загальноімперські законодавчі акти, а також видані окремо для українських губерній царські укази й постанови (всього

19 окремих законодавчих актів). Цими законами передбачались особисте звільнення селян, надання їм земельних ділянок і викуп останніх, визначалися селянські повинності й організація селянського самоврядування.

Головні положення селянської реформи були викладені у царському Маніфесті *«Про всемілостиве дарування кріпосним людям прав стану вільних сільських обивателів і влаштування їх побуту»* від 19 лютого 1861 р. та *Загальному положенні про селян, звільнених із кріпосної залежності*. В Україні поземельні відносини між поміщиками й селянами визначалися трьома місцевими положеннями про поземельний устрій поміщицьких селян, що їх спеціально видали для губерній Лівобережжя, Правобережжя та Півдня України. Були опубліковані також *Додаткові правила*. Вони визначали становище різних категорій колишніх кріпосних селян (дворових, фабричних). Наприклад, *Положення щодо влаштування дворових людей* оголошувало їх особисто вільними, однак зобов'язувало протягом двох років служити своїм власникам або платити оброк. За положенням, землю отримували лише ті з них, хто мав її до реформи, але фактично більшість цієї категорії селянства землі не мала.

Для вирішення суперечок і скарг у поземельних справах запроваджувався інститут *мирових посередників*.

Звільнення кріпосних селян. Реформа у регіонах, де переважало общинне землекористування (зокрема, у трьох південних губерніях України – Катеринославській, Херсонській, Таврійській, а також у південній частині Харківської) здійснювалася на основі *Великоросійського місцевого положення*. За цим документом земля розподілялася в межах сільської громади на зрівняльних засадах із періодичними переділами. В основі наділення селян землею тут лежав єдиний *указний наділ* (розмір коливався в різних місцевостях) на кожну *рев'язьку душу*. Якщо дореформений наділ перевищував установлені норми, то поміщик міг відрізати надлишок на свою користь.

На Лівобережну Україну з подвірно-сімейним землекористуванням поширювалося *Малоросійське місцеве положення*. За ним в основу наділення селян землею було покладено принцип спадкоємно-сімейного землекористування. Тобто, землю відводили усій громаді, а потім виділяли селянським сім'ям у спадкове користування. Розміри наділів залежали від господарської забезпеченості тяглом. Найпоширенішими були такі види наділів, як садибні, піші, додаткові. Пішими наділами забезпечували всіх селян, для категорії тяглих селян існували

додаткові наділи. Поміщики одержали право на зменшення наділів селян, заміну угідь, перенесення їх, садиб тощо.

На територію українського Правобережжя – в Київську, Волинську і Подільську губернії – реформа поширилася кількома роками потому. Правовою основою її проведення стало окреме *місцеве положення*, а також близько десяти спеціально для Правобережної України додатково виданих (1863) законодавчих актів. В основу цих документів уряд поклав *Інвентарні правила* (1847-1848 рр.). Землю виділяли на сільську громаду і закріплювали за селянами у спадкове подвірне землекористування. Селянам надавалося право на одержання повного інвентарного наділу. У випадку, якщо фактичний наділ був меншим, ніж інвентарний, селяни могли подавати клопотання до мирового посередника щодо повернення в їхнє користування відрізаної поміщиками землі.

Проте земля, якою наділяли селян, перебувала в їхніх руках у тимчасовому користуванні. Власниками землі, а отже, й вільними (селянами-власниками – «*обивателями*») селяни могли стати лише після викупу своєї землі (укладення викупної угоди).

Порядок викупу землі та розмір викупної суми визначало спеціальне *Положення про викуп*. Садиби можна було викуповувати будь-коли за умови відсутності на селянському дворі казенної та поміщицької недоїмки. Викуп польової землі міг бути здійснений за згодою поміщика і навіть проти бажання селян. Укладаючи викупну угоду, селянин особисто вносив відразу не менше 20% викупної суми, а на решту його кредитувала держава (на 49 років), яка за нього сплачувала поміщикам.

До оформлення права власності на землю (викупної угоди) селяни вважалися *тимчасовозобов'язаними* та платили поміщикам за користування садибою (оброк) і польовим наділом (оброк або відбували панщину). Поміщик із тимчасово зобов'язаним селянином укладав і підписував *уставну грамоту* – своєрідний договір про умови звільнення, розміри повинностей і польового наділу. Забезпечення документального оформлення нових відносин між поміщиками і селянами покладалося на мирових посередників.

Категорія тимчасовозобов'язаних селян первинно передбачалася лише на два роки, а насправді розтягнулася на більш як 20 років. Остаточо зникла 1883 р., коли уряд двома роками раніше, прийнявши закон про обов'язковий викуп земельного наділу, змусив селян укласти викупну угоду або позбутися землі.

Звільнення державних селян. На державних селян в Україні реформа поширилася з 1866 і 1867 рр. (Правобережжя). Усі землі, угіддя й надалі залишалися власністю держави, їх закріплювали за

селянами, давали безстроково користуватися за щорічні державні оброчні податки (до 1913 р.) або передавали у власність із правом викупу протягом шести років.

Викуп дозволявся тільки одночасний, кредити державним селянам не надавалися. З метою забезпечення сплати оброчних податків зберігалася община, а де її не було, вводилася кругова порука за сплату податків. Селяни мали безстрокове право добровільного викупу наділів. Щоби вийти з общини, потрібна була згода не менше двох третин її членів. Селяни, які не мали земельного наділу до реформи, його не отримували.

У 1886 р. для державних селян було введено обов'язковий викуп землі. Викупні платежі цих селян були меншими порівняно з поміщицькими селянами, проте вони перевищували ринкову вартість землі.

У цілому в господарствах державних селян були сприятливіші умови для розвитку порівняно з поміщицькими.

Результатом реформи стало набуття селянами статусу суб'єкта цивільно-правових відносин. Вони ставали вільними, а отже, могли купувати, володіти і продавати рухоме й нерухоме майно, вільно торгувати, записуватися в цехи і гільдії, вести підприємницьку діяльність, найматися на різні роботи, без дозволу поміщика одружуватися, віддавати дітей у навчальні заклади, переходити в інші стани. Землевласники позбавлялися зобов'язань щодо постачання продовольства та опікування селян, відповідальності за несплату селянами державних податків, виконання ними грошових і натуральних повинностей, обов'язку клопотатися за селян у цивільних, кримінальних справах тощо.

Водночас реформа зберігала щодо селян значні обмеження, що й надалі робили їх нижчим станом. Селяни отримували паспорт лише на рік, платили подушний податок, відбували рекрутську повинність, підлягали тілесним покаранням різками (скасовано лише 1903 р.). Зберігалися окремі селянські суди, а там, де існувала община, у сплаті податків й виконанні повинностей існувала *кругова порука*. Також без дозволу общини селяни не могли вільно залишити село.

Селянська реформа 1861 р. започаткувала докорінні зрушення в розподілі земельної власності. На перших порах після реформи поміщицькі землеволодіння були збережені та розширені за рахунок селянських наділів. Однак невдовзі через погіршення фінансового стану (викупні платежі через нестачу коштів держава виплачувала поступово) відбувався процес поступового зменшення дворянського землеволодіння. Особливо швидко розпродували свої землі дворяни степових і лівобережних

губерній. Колишні землевласники ставали чиновниками або представниками «вільних» професій.

Інтенсивно формувалася буржуазія та промисловий пролетаріат. Особливо з початком XX ст. у політичному житті поступово зростала роль *буржуазії*. Держава пильно захищала інтереси буржуазії, охороняючи її від іноземної конкуренції створенням на кордонах високого митного бар'єра і навпаки, значно знижуючи митне обкладання для експорту хліба й цукру.

Велику роль у лобіюванні інтересів буржуазії відігравали їхні представницькі організації – союзи, комітети, з'їзди підприємців. Самодержавство з XIX ст. визнавало право буржуазії на створення таких органів, хоча Положення про з'їзди представників промисловості й торгівлі було затверджено царатом тільки у серпні 1906 р. Найбільшими представницькими організаціями, які охоплювали промисловців України, були: з'їзд гірничопромисловців і з'їзд цукрозаводчиків. Кожен з'їзд мав постійні виконавчі органи: раду й комітет з'їзду.

У правовому становищі *робітників* у пореформений період тривалий час не було ніяких зрушень. Умови найму, робочий час, розміри заробітної плати повністю залежали від підприємців. І лише з останньої чверті XIX ст. царський уряд вдався до регулювання відносин між робітниками й роботодавцями через запровадження фабрично-трудоного законодавства і законів про страхування робітників.

Політичний лад Російської імперії

Політичний лад Російської імперії впродовж XIX – початку XX ст. (до 1906 р.) розвивався у рамках спадкової *абсолютної монархії* на чолі з *імператором*. Державний апарат в імперії, що перебував у руках дворянсько-поміщицької верстви, був раціонально організованою ієрархією органів управління. Компетенція цих органів залишалася невизначеною, оскільки чиновники, які здійснювали волю монарха, були вільними від будь-яких обмежень, як і сам монарх.

Процес складання абсолютної монархії в Росії розпочався у XVIII ст. Тоді було здійснено радикальні заходи, спрямовані на підвищення ролі самодержавця і державного центру в регулюванні всіх сфер суспільного життя. Імператор мав верховну владу, був джерелом права, а його особа вважалася «священною та недоторканою». Самодержець оголошував стан війни, укладав договори з іноземними державами, був головнокомандувачем

армії та флоту. Жалував ордени, титули, станові права. Від імені імперії здійснював судову владу, мав право помилування, пом'якшення вироків тощо.

Виняткові повноваження мав російський самодержець в управлінні імперією, яке спочатку здійснював через утворені в системі центральної влади органи управління: *Сенат* із широкими повноваженнями на чолі з генерал-прокурором і *Кабінет його величності* (1711); *Головний магістрат для управління справами міст* (1720); *колегії*, що створювалися для управління окремими великими сферами державного й суспільного життя (1718-1720) чи віддали певними територіями (1722). А через *Синод* (1721) імператор управляв Православною церквою.

Упродовж усього XIX ст. розбудова вищих органів державної влади відбувалася під знаком зростаючої централізації, бюрократизації та подальшої мілітаризації державного апарату й панування нової ідеології, яка знаходила свій вияв у формулі «*православ'я, самодержавство, народність*».

Колегії як центральні управлінські органи окремими секторами державного життя замінили міністерствами на чолі з міністрами (1802). Міністерства, на відміну від колегій, мали більшу оперативність у здійсненні управління, в них посилювалася персональна відповідальність керівників і виконавців, розширювалися значення і вплив канцелярій і діловодства. Попервах працювали такі міністерства: внутрішніх справ, юстиції, фінансів, комерції, народної освіти, військово-суходільних сил, військово-морських сил та іноземних справ. Міністри й товариші міністрів (заступники) призначались імператором, вищі чиновники міністерств – імператором за представленням міністра (користувалися правом особистої доповіді цареві), нижчі – міністром.

Робота міністерств спрямовувалася *Комітетом міністрів*. Органом, що координував роботу міністерств, спершу (1810) була очолювана імператором *Державна рада* (законопідготовчий орган, що проіснував до 1917 р.; чисельність – від 40 до 80 членів, які призначались імператором або входили до неї за посадою), а згодом (1861) – *Рада міністрів* на чолі з царем. Міністерства як центральні органи управління проіснували до кінця 1917 р. Їх замінили більшовицькими народними комісаріатами.

Перебудову системи органів державної влади було здійснено царатом під впливом першої російської революції. На підставі низки законодавчих актів – *Маніфесту* (17 жовтня 1905 р.), *Закону про вибори до Державної думи* (11 грудня 1905 р.), *Положення про Державну думу* (20 лютого 1906 р.), *Положення про Державну*

раду (24 квітня 1906 р.) та *Основних законів Російської імперії* (23 квітня 1906 р.) – у Росії вперше було засновано державні представницькі органи.

Утворені державні представницькі органи повністю або частково створювалися способом виборів і мали компетенцію обговорення законопроектів. Першою інстанцією розгляду законопроектів було визначено *Державну думу*, другою – *Державну раду*. Імператор відтоді наділявся правом законодавчої ініціативи, однак не втратив законодавчої влади (без його підпису жоден закон не набував чинності). Затверджуючи чи відхиляючи законопроект, цар сам вирішував його долю. Крім того, згідно з *Основними законами* (ст. 87), цар наділявся правом видавати закони поза Державною думою в разі припинення її діяльності. Винятки з цього повинні були становити лише закони про зміни в Основних законах, законах про Державну думу, Державну раду і вибори до них.

Державна дума утворювалася способом виборів.

Усі виборці поділялися на чотири курії: повітових землевласників, міських виборців, волосних селян і робітників.

Для перших двох курій встановлювалася двоступенева система виборів і забезпечено обрання такої кількості виборщиків, яка забезпечила б їм - поміщикам та буржуазії - переважну більшість депутатів. Встановлений для землевласників виборчий ценз цілком забезпечував їм право участі у виборчих з'їздах повітових землевласників. Також майновий ценз було встановлено для курії міських виборців – участь у виборах брали власники торговельно-промислових підприємств, а також ті, хто сплачував немалий промисловий або квартирний податок. Селяни обирали депутатів за чотириступеневою, а робітники – за триступеневою системою виборів, з представництвом один виборщик від 30 тис. селян і один виборщик від 90 тис. робітників. Виборчого права позбавлялася велика кількість із тих робітників, хто працював на підприємствах із кількістю зайнятих менше 50.

Відтак вибори не були загальними і рівними: права участі у виборах було позбавлено майже половину населення. Виборче право не надавалося жінкам, особам до 25 років, студентам, військовикам, «бродячим іногородцям», іноземним підданним, засудженим до покарання, пов'язаного зі звільненням з посади чи позбавленням прав тощо.

Державна рада наполовину призначалася царем (друга половина її складу обиралася). Така побудова Державної думи і Державної ради повинно було забезпечити їхню повну підпорядкованість цареві.

Адміністративно-політичний устрій

Адміністративно-територіальний поділ. У межах Російської імперії етнічні українські землі ніколи не становили адміністративної єдності і у різний час поділялася на *губернії (генерал-губернаторства), намісництва, повіти, міста, волості, села.*

Під російський губерніальний поділ Україна підпала від часу його впровадження (1708), незважаючи на існування полкового устрою. Частина її території належала до Київської губернії, частина (Слобідська Україна) – до Азовської. Названі губернії поділялися на *долі* (1710) і *провінції* (1719).

Установлення про губернії (1775) ліквідувало провінції, а останні десятиріччя XVIII ст. на короткий час перейшли до системи намісництв. Було утворено: Катеринославське, а згодом (1795) із частини його земель – Вознесенське, Київське, Чернігівське, Новгород-Сіверське намісництва на Лівобережжі та Півдні; на Правобережжі – Брацлавське з центром у Вінниці, Подільське з центром у Кам'янці-Подільському та Волинське намісництва. Останнє – спершу з центром в Ізяславі, потім (1795) – у Новограді-Волинському. Намісництва поділялися на округи (згодом – повіти).

З поверненням до губерніального поділу (1796-1797), на території України на місці відповідних намісництв чи їхніх частин утворили шість губерній: Новоросійську з центром у Катеринославі, Малоросійську з центром у Чернігові, Київську – з центром у Києві, Слобідсько-Українську – з центром у Харкові, Волинську – з центром у Новограді-Волинському (з 1804 р. – в Житомирі), Подільську – з центром у Кам'янці-Подільському. Такі утворення, як Брацлавське, Вознесенське, Новгород-Сіверське намісництва, не реорганізовувались, а розформовувались, причому їхні повіти приєднувались до губерній.

А на початку XIX ст. на нинішній державній території України існувало вже дев'ять російських губерній: Київська, Волинська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Катеринославська, Херсонська, Таврійська, Українсько-Слобідська (з 1835 р. – Харківська). Тоді з черговим реформуванням (1802) Малоросійську було переділено на Чернігівську та Полтавську; Новоросійську – на Катеринославську, Таврійську та Миколаївську губернії. Останню названо Херсонською (1803) і, відповідно, перенесено її центр. Крім того, частина українських етнічних земель входила до складу Курської, Воронежської губерній, Донської та Кубанської областей.

Губернії об'єднувались у генерал-губернаторства. У XIX ст. підросійська Україна поділялася на три генерал-губернаторства: *Київське* – у складі Київської, Волинської та Подільської губерній (існувало з 1832 р. до 1914 р.); *Малоросійське*, що об'єднувало Чернігівську й Полтавську губернії (існувало від 1802 до 1856 рр.); *Новоросійське* – у складі Катеринославської, Херсонської, Таврійської та Бессарабської губерній (1822 - 1874 рр.).

З піднесенням революційного руху в 1870-х рр. створювалися тимчасові генерал-губернаторства – Харківське та Одеське. Тимчасове генерал-губернаторство на чолі з військовим генерал-губернатором під час Першої світової війни існувало також на окупованій російськими військами території Галичини й Буковини (1914-1917). У перші роки війни воно поділялося на чотири губернії – Львівську, Чернівецьку, Тернопільську та Перемишльську, а з жовтня 1916 р. – на Чернівецьку і Тернопільську губернії та Бродівську і Золочівську округи. Адміністрація губернаторства почергово розташовувалася у Бродах, Львові, Києві, Тернополі, Чернівцях.

Губернії поділялися на повіті (рос. - «уезды»). У дореформений період - найменші адміністративно-територіальні одиниці аж до їх поділу (1837) на стани. Центром кожного стану було містечко або заштатне місто. У пореформений період повіті поділялися на волості та міста. А найбільш важливі у військово-стратегічному значенні міста північного Причорномор'я мали статус *градоначальництв* (Одеса й Миколаїв) - своєрідних міні-губерній.

У кожній волості налічувалося кілька десятків сіл та інших населених пунктів. Максимальна відстань сіл волості від волосного центру не повинна була сягати 12 верст. В утворенні волості враховувався також поділ на церковні парафії (одна чи кілька церковних парафій становили волость). Губернські й повітові центри були *містами*, тобто належали до міст за урядовою статистикою. Волосні центри були в містечках, а іноді – у великих селах.

Окрім зазначеного адміністративного поділу, територія російської України поділялася також на спеціальні округи: військові, навчальні, судові, залізничні, митні, поштово-телеграфні та ін. Їхні межі лише в деяких випадках збігалися з межами губерній. Як стверджують дослідники (*С.Макаруч*), такий російський поділ України залишався незмінним, за винятком переходу від однієї губернії до іншої окремих повітів, понад століття, аж до розпаду Російської імперії (1917).

Організація місцевого державного управління. Державне управління Україною ґрунтувалося на адміністративно-територіальному устрої, а в системі центральних органів державної влади підпорядковувалось імператорові та міністерствам. Серед останніх провідна роль належала Міністерству внутрішніх справ, а також галузевим міністерствам, що мали свої органи в системі місцевого управління Україною.

Генерал-губернатор очолював місцевий адміністративний апарат у генерал-губернаторстві. Існує думка, що посада генерал-губернатора сприяла поширенню абсолютистської форми врядування на приєднаних територіях (*В.Шандра*). Його призначав імператор і, відповідно, залежав він тільки від імператора. У своїх правах і функціях генерал-губернатор був прирівняний до міністра (аж до права особисто доповідати цареві).

Генерал-губернатор був посередником між місцевою та центральною владою. Він наглядав за місцевим благоустроєм і поліцією, господарством і правосуддям, особовим складом місцевого управління. До того ж, здебільшого генерал-губернатор був одночасно командувачем військового округу. Свої повноваження здійснював через особисту канцелярію та чиновників з особливих доручень.

Обсяг посадових повноважень генерал-губернатора розширювався у період неоабсолютизму (останньої чверті ХІХ – початку ХХ ст.), коли Україна фактично безперервно перебувала на становищі посиленої чи надзвичайної охорони. Тоді у своїй діяльності генерал-губернатори керувалися положеннями надзвичайного законодавства – *Положенням про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою* (1881), *Правилами про місцевості, в яких оголошено воєнний стан* (1892) та іншими подібними документами. Дія надзвичайних положень означала надання генерал-губернаторам ширших повноважень. Зокрема, вони набували право: видавати обов'язкові до виконання постанови і встановлювати за порушення цих постанов; забороняти народні, громадські й навіть приватні зібрання; закривати торгові й промислові підприємства на весь час дії положення посиленої охорони; забороняти окремим особам перебувати в місцевостях, оголошених у стані посиленої охорони; передавати у військові суди не тільки політичні, а й загальнокримінальні справи та визначати справи до розгляду за зачиненими дверима тощо.

У разі оголошення місцевості на становищі *надзвичайної охорони* генерал-губернаторам у доповнення до всіх повноважень, наданих за станом посиленої охорони, додавалися права

головнокомандувачів. Для них це означало право розпоряджатися військово-поліційними командами; розглядати й вирішувати судові справи в адміністративному порядку із застосуванням покарання від трьох місяців тюремного ув'язнення або штрафу до 3 тис. карбованців. У період Першої російської революції (1905-1907) уряд для наведення порядку використовував інститут тимчасових генерал-губернаторів.

Генерал-губернаторство як інституція була ефективним інструментом регіонального адміністрування, а також – засобом витіснення місцевого права, нівелювання національно-культурних і релігійних особливостей українських земель. Відтак український сепаратизм долався не так уніфікаторськими чи силовими заходами, як ефективністю управління, впровадженого генерал-губернатором (*В.Шандра*).

Місцевий адміністративний апарат у губерніях очолював губернатор. Нагляд за діяльністю губернаторів у першій половині XIX ст. здійснював Сенат (через сенаторів-ревізорів), а на місцях – губернський прокурор та жандармський штаб-офіцер. У разі, коли губернія входила до складу генерал-губернаторства, губернатор підлягав генерал-губернаторові.

Свої функції губернатори виконували через *губернське правління* – колегіальний орган під головуванням губернатора (до середини XIX ст. роль губернського правління помітно впала - поступово перетворилися на виконавчі органи при губернаторах та їхніх канцеляріях). Доповнювали діяльність губернського правління численні (до півтора десятка) адміністративно-поліційні губернські установи, в яких головував губернатор: комісії, управління, комітети, «присутствія».

Усі основні справи губернського правління було сконцентровано в губернській канцелярії, яка структурно складалася з чотирьох відділень. Перше відділення канцелярії (з 1837 р. його очолив віце-губернатор) розглядало питання обнародування законів, спостерігало за виконанням розпоряджень губернатора, керувало штатом чиновників губернії тощо. Друге відділення виконувало поліційні функції, третє - клопоталося судовими справами, а четверте відповідало за зв'язки з фінансово-господарськими органами.

Упродовж другої половини XIX ст. повноваження губернаторів зазнавали змін. У період буржуазних реформ їх компетенція дещо звузилася (втратили право «ревізії» судових справ і керівництва окремими губернськими установами – освітою та охороною здоров'я), проте й надалі в губернії вони зберігали основну владу. Значення губернаторської влади особливо зростало

в період «неоабсолютизму». Відтоді губернатори могли створювати особливі військово-поліційні команди, усувати з посад чиновників, представників місцевого самоврядування. З 1880-х рр. губернатори отримали право впливу на суд (перегляд кандидатів у мирові судді та присяжні засідателі); очолювали (1889) губернське «присутствіє» – адміністративно-судову установу для селянських станових установ та органів нагляду за ними. Окрім того, у губернатори правобережних губерній, в порівнянні з іншими, мали значно ширші повноваження.

У своїй діяльності губернатори спиралися на адміністративний апарат у повітах, станах, волостях і селах.

У першій половині XIX ст. головну роль у системі повітового управління відігравав земський суд (до 1837 р. – «нижчий» земський суд). Він виконував універсальні функції: був адміністративно-поліційним і судовим органом, забезпечував сплату повинностей і сплату податків. Склад земських судів в українських губерніях, окрім Слобідсько-Української (Харківської), призначався з дворянського середовища губернським правлінням. А голову суду – земського справника – призначав Сенат за поданням губернатора. У пореформений період справника призначав уже губернатор, перед яким той був відповідальним. Справник очолював повітове поліційне управління, головував у ряді розпорядчовиконавчих колегій і дорадчих органів («присутствій» та комітетів), які відігравали роль виконавчих інстанцій для відповідних губернських установ.

Важливе місце в повітовому державному апараті влади посідали земські дільничні начальники, посаду яких запровадили (1889) з метою встановлення твердої урядової влади на селі, посилення влади поміщиків над селянством після скасування кріпосної залежності.

Земські дільничні начальники (спадкові дворяни з вищою освітою, що володіли землею в повіті) призначалися губернаторами за погодженням із предводителями дворянства та наступним затвердженням міністром внутрішніх справ. Вони наділялися судовими й широкими адміністративними функціями: наглядали за органами селянського самоврядування та ревізували їхню діяльність, наглядали за опікунствами, сільськими кредитними установами. За відсутності чинів повітової поліції земські начальники виконували їхні функції: здійснювали нагляд за діями волосних старшин і сільських старост, нижчих чинів поліції з охорони безпеки й порядку, а також із запобігання злочинам та їх припинення. У повну залежність від земського начальника було поставлено волосний суд: він затверджував суддів,

переглядав вирок суду. Інститут земських дільничних начальників проіснував до розпаду імперії.

Декілька суміжних сіл – *стан* (із 1837 р.) – очолював становий пристав, який призначався губернатором і наділявся судово-поліційними, виконавчо-слідчими та господарчо-розпорядчими функціями. У здійсненні цих функцій становий пристав опирався на сільську виборну поліцію державних селян – соцьких і десяцьких, а також на вотчинну поліцію поміщиків. У пореформений період функції станових приставів зводилися тільки до поліційних (виконавчі чиновники поліції у повітах).

Пореформені *волость* і *село* в законодавстві визначалися як адміністративні одиниці «*селянського самоврядування*». Органи селянського самоврядування – волосного й сільського – утримувалися за рахунок селян та були опорою урядової адміністрації на селі. Головним завданням волосних і сільських управ (адміністрацій) було забезпечення надходжень до скарбниці від селян численних платежів (казенних, страхових та ін.), а також виконання натуральних повинностей (поштової, постійної, арештантської та ін.), від яких звільнялися інші стани.

Нагляд за сільськими і волосними управами покладался на призначених губернатором *мирових посередників*. Вони затверджували або відміняли вибори посадових осіб села і волості, виконували судові функції з деяких кримінальних і цивільних справ, що мало відрізнялися від колишніх поліцейсько-вотчинних функцій поміщика. Багато поміщиків в інституті мирових посередників вбачали узурпацію їхньої влади і робили спроби ліквідувати його. Відтак мирових посередників було замінено *повітовими в селянських справах присутствіями* (1874). Однак у Правобережній Україні інститут мирових посередників діяв до 1917.

Отже, для державного управління українськими губерніями в межах Російської імперії характерною була така структура управлінського апарату: адміністрація губернська – повітова – дільнична (з 1889 р.) і волосна-сільська. У ряді губерній існувала ще й своєрідна надбудова у вигляді генерал-губернаторської влади. Російська система адміністративного управління губерніями, повітами й волостями України була дуже консервативною. Трохи помітно її оновлювали положення, прийняті в період буржуазних реформ 60–70-х рр. XIX ст., спрямованих на створення органів самоврядування, однак суті місцевого державного управління вони не змінювали.

Поліція в структурі державного механізму

До масштабної реорганізації поліцейських органів, проведеної у рамках буржуазних реформ 1860-70-х рр., поліційна влада в імперській Росії поєднувалася з адміністративною та була складовою адміністративного апарату. Тоді в губерніях поліцію очолювали губернатори та губернські правління. Органи поліції були так само розподілені на поліцію міст і поліцію повітів – земську. Як придаток до державної поліції існувала також вотчинна поліція.

Основними органами міської поліції були *управи «благочинія»* під керівництвом *поліцмейстера* (іноді двох) у губернських містах і *городничого* – в повітових. Штати міських поліцій складались індивідуально, з урахуванням особливостей міста, його статусу, кількості мешканців і військово-стратегічного стану. У правобережних губерній представники місцевого населення (передовсім, поляки) мали обмежені можливості служби в поліції, а поліційні чиновники отримували додаткові пільги.

Правовою основою проведення поліційної реформи, що призвела до її централізації, а відтак – до підвищення ефективності здійснення нею каральних функцій, став відповідний царський указ і *«Тимчасові правила про устрій поліції в містах і повітах губерній, що керуються за загальним установленням»* (25 грудня 1862 р.). Крім того, у сфері юрисдикції поліційне законодавство царської Росії у другій половині XIX ст. ґрунтувалось також на *«Положенні про земську поліцію»* та *«Наказі чинам і служителям земської поліції»* (1837). Останні були видозмінені внаслідок імплементації положень Судової та Земської реформ.

Результатом поліційної реформи стало утворення органів загальної поліції. Особливе місце в поліційному апараті Російської імперії посідали органи політичної поліції.

Органи загальної поліції створювалися замість старих поліційних органів (у містах – *городничого* або міського справника та його канцелярії, у повітах – земського справника і земського суду) – об'єднаного *повітового поліційного управління* на чолі зі *справником* (вже не обирався дворянами, а призначався губернатором або генерал-губернатором). При справнику перебували його *помічник* і *члени-засідателі* повітового поліційного управління, які всі разом становили *загальне «присутствіє»*.

Адміністративно-поліційними одиницями повіту було визначено: *стани, дільниці (сотні) й селища*. Стани очолювалися *становими приставами*, які згодом (1878) одержали помічників в

особі *поліційних урядників*. Останні провадили дізнання з кримінальних справ і провадили оперативно-розшукові заходи. У підпорядкуванні урядників перебували посадові особи селянського самоуправління – *соцькі й десяцькі*. Широкого розповсюдження набула також практика введення посад урядників на приватні кошти.

У всіх губернських і в головних повітових містах реформа зберегла самостійну *міську поліцію*. Існували міські управління поліції на чолі з *поліцмейстерами*, яких призначали губернатори (градоначальники). Управлінню підпорядковувалися *дільничні та міські пристави, квартальні наглядачі й городові*.

Покладені на загальну поліцію обов'язки (за Ю.Холодом) можна переділити на дві категорії: 1) *загальні*, що їх поліційні органи виконували більш або менш самостійно (справи, за якими загальна поліція виступала як орган управління в повіті; справи щодо охорони безпеки та громадського порядку в повіті й місті; виконання різних спеціальних обов'язків; 2) *допоміжні*, що покладалися на поліцію для сприяння діяльності інших урядових установ (обов'язки за справами казенного, військового чи судового відомств).

Подальше вдосконалення поліційного механізму полягало у створенні його нових структурних ланок. Зокрема, зі збільшенням чисельності жителів міст виникла нагальна потреба у створенні спеціалізованих органів поліційного нагляду за населенням. Так, в Одесі (1871) і в Харкові (1888) при міських поліційних управліннях було засновано адресні столи для надання урядовим установам і приватним особам необхідних довідок про осіб, які мешкали в місті. Також система поліційних установ в Україні поповнилася спеціалізованими органами кримінального розшуку – *розшуковими відділеннями*, що зумовлювалося значною інтенсифікацією темпів зростання злочинності. У порядку експерименту почала функціонувати розшукова поліція в Києві (1873).

Завдання ширшого охоплення усіх соціальних прошарків населення поліційним наглядом уряд покладав на новостворені види поліції. Значно посилило поліційний апарат у промислово розвинених губерніях України створення спеціальної *фабрично-заводської поліції*. З метою посилення поліції у сільській місцевості в умовах зростаючого селянського руху запроваджувалася *повітова поліційна варта* (1903). Певні особливості мала організація поліційного нагляду в приморських торгових портах, де було створено *портову поліцію*, під безпосереднім керівництвом капітана порту. Правовий статус

портової поліції визначалося двома положеннями - «*Про адміністративне завідування портовою поліцією в приморських торгових портах*» (1894) та «*Про портову поліцію у військових портах імперії*» (1894), а також законами про обов'язки загальної поліції.

У своїй діяльності поліція була зорієнтована на декілька напрямків.

Чільне місце в діяльності поліції посідала *боротьба з кримінальною злочинністю*. Проте внаслідок відсутності в Російській імперії протягом тривалого часу єдиної системи кримінального розшуку, недостатнього фінансування розшукової служби, постійного залучення особового складу загальної поліції до боротьби з революційним рухом діяльність поліційних установ щодо запобігання злочинам та їх припинення цей напрям поліційної діяльності значного ефекту не мав.

Важливим завданням загальної поліції був також *нагляд за додержанням паспортного режиму*, який не тільки мав фінанське значення, а й забезпечував жорсткий контроль за переміщенням населення.

Від кінця XIX ст. поліційні органи спрямовувалися також на *боротьбу з робітничим рухом*. Загальна поліція постійно брала участь у придушенні будь-яких виступів робітництва (навіть тих, що мали економічний характер). Однак систематичне використання царизмом поліційної сили в боротьбі з робітничим рухом давало хіба що тимчасовий ефект.

Об'єктом постійної уваги поліції на місцях був селянський рух, зростання якого наприкінці XIX – на початку XX ст. зумовлювалося невирішеністю аграрного питання.

Місцева поліція здійснювала *функцію контролю за проституцією*, зростання якої відбувалось у другій половині XIX ст. великими темпами. На початку XX ст. тільки в деяких містах України було створено спеціалізовані органи нагляду за проституцією – *лікарсько-поліційні комітети*. У решті українських міст цей нагляд здійснювався чинами загальної поліції.

Органи політичної поліції в окрему систему виділилися від часу Петра I. У першій половині XIX ст. функції політичної поліції виконувало III відділення (1825) Власної імператорської канцелярії. Власне процес формування місцевих органів політичної поліції розпочався з утворенням (1827) *корпусу жандармів*. У пореформений період було прийнято (1867) *Положення про корпус жандармів*, після чого було створено

губернські жандармські управління і жандармські поліційні управління залізниць.

Особливості соціально-економічного та політичного становища українських земель у складі Російської імперії (наявність великих промислових і торгових центрів, значна кількість навчальних закладів, розмах революційного та національно-визвольного руху) зумовлювали підвищену увагу з боку царського уряду до поліційних органів в Україні, тому тут було сконцентровано значні сили політичної поліції. Зокрема, в Україні територіальні органи корпусу жандармів були представлені дев'ятьма губернськими жандармськими управліннями, жандармським управлінням м. Одеси та п'ятьма жандармськими поліційними управліннями залізниць.

До функцій жандармерії належали політичний розшук, здійснення негласного поліційного нагляду, проведення слідства у справах про державні злочини, складання аналітичних звітів про політичний стан в імперії, стеження за політичною еміграцією, контррозвідувальна діяльність (до 1911 р.).

Жандармам надавались особливі процесуальні права: щоби досягти зізнання вини звинуваченим, жандарми мали право застосовувати як методи провокацію чи психологічний вплив (1871); будь-коли здійснювати арешти та обшуки на заводах і фабриках (1876).

Великі повноваження отримували жандарми із виданням *Положення про заходи щодо збереження державного порядку і громадського спокою* (1881). Цей акт передбачав можливість оголошення в тій чи іншій місцевості або по всій країні становища посиленої чи надзвичайної охорони з наданням міністрові внутрішніх справ вищої розпорядчої влади, розширенням влади місцевої адміністрації. Положення встановлювало право *Особливої наради* при міністрі внутрішніх справ в адміністративному порядку висилати на строк до п'яти років будь-яку особу в найвіддаленіші закутки імперії. А жандарми на місцях отримували право заарештовувати усіх осіб, які підозрювались у вчиненні державних злочинів, здійснювати обшуки будь-коли і в будь-яких приміщеннях.

З утворенням у складі Міністерства внутрішніх справ *Департаменту поліції* (1880), якому підпорядковувалася загальна й політична поліція, завершилася централізація всього поліційного апарату імперії. Відтоді керівництво Департаментом поліції покладалося на товариша (заступника) міністра внутрішніх справ, начальником корпусу жандармів ставав сам міністр.

Поліційна держава як особлива форма організації публічної політичної влади в Росії. Питома вага силових засобів здійснення державної політики Російської імперії та виняткове місце поліції в системі її державних органів створили в імперській Росії політико-правовий режим поліційної держави як особливої форми організації публічної політичної влади.

Поліційна держава, що виникла в епоху освіченого абсолютизму обґрунтовувалася теоріями природного права та суспільного договору. Згідно з цими теоріями, монархові надавалася влада над його підданими з метою забезпечення загального блага зокрема через створення дієвого громадського порядку (поліції).

Застосування теоретичної конструкції поліційної держави для аналізу політико-правового режиму Російської імперії дозволило дослідникам (*Ю.Холод*) дійти висновку, що царська Росія в XIX – на початку XX ст. насправді була найгіршим варіантом європейської поліційної держави. Такий висновок ґрунтується на таких аргументах: **1)** політику було оголошено виключно сферою уряду, втручання в неї приватних осіб уважалося злочином; **2)** нагляд за додержанням цього принципу покладалася на органи політичної та загальної поліції, яким було надано широкі репресивні повноваження; **3)** законодавство царської Росії розглядало поліційні установи як усеохопну форму місцевого державного управління. Унаслідок цього поліція повинна була виконувати як приписи губернського начальства, так і різні вимоги інших відомств. За таких умов поняття про поліційні обов'язки у власному розумінні та про поліцію було в законодавстві досить невизначеним; **4)** окремий корпус жандармів і Департамент поліції не підлягали контролю з боку суспільства; **5)** великим був обсяг каральної влади вищих представників уряду на місцях – генерал-губернаторів і губернаторів; **6)** незалежність судових органів від адміністрації (від другої половини XIX ст.) значною мірою була формальною.

Про величезну роль поліції у механізмі поліційної держави, якою була Російська імперія, свідчить також регламентація російським законодавством другої половини XIX ст. превентивно-примусових (поліційних) заходів. Зокрема, до таких повноважень адміністративно-поліційних органів законодавство царської Росії відносило: **а)** поліційний нагляд; **б)** поліційний арешт; **в)** адміністративне висилання та заслання.

Якщо у тодішніх західноєвропейських країнах поліційний нагляд розглядався як додатковий превентивний захід до кримінального покарання, і встановлювався не поліційною, а

судовою владою. То в самодержавній Росії поліційний нагляд мав цілком інший характер. Законодавство визначало чотири види поліційного нагляду: 1) поліційний нагляд, який призначався як додаткове покарання за рішенням суду; 2) поліційний нагляд як захід припинення способів ухилення від слідства та суду; 3) негласний поліційний нагляд; 4) гласний поліційний нагляд. Якщо перший і другий види поліційного нагляду не надавали жодних повноважень органам поліції, а тому характеру примусового заходу за законом не мали, а у формі негласного нагляду здійснювалася нормальна функція поліційного спостереження, то гласний поліційний нагляд *«як захід попередження злочинів проти чинного державного порядку»* (Ю.Холод) мав за своїми наслідками репресивний характер, оскільки його встановлення призводило до значних обмежень у правах.

Поліційний арешт як один з превентивно-примусових заходів, що їх застосовувала російська поліція, існував у трьох формах. До *першої* належав поліційний арешт як захід припинення способів ухилення від слідства та суду. Особливість законодавства Російської імперії полягала в тім, що, на відміну від законодавства країн Західної Європи, в ньому зовсім не визначався максимальний термін поліційного арешту (Ю.Холод). *Другою* формою був поліційний арешт як запобіжний захід, спрямований на забезпечення громадського порядку. Закон і тут не визначав ні форм, якими повинен бути обставлений поліційний арешт, ні навіть його строку. До *третьої* форми арешту належав поліційний арешт як захід охорони державного порядку і громадського спокою. Він здійснювався згідно з *Положенням про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою* (1881). Така форма поліційного арешту була найбільш послідовним виявом адміністративного свавілля, оскільки особу могли позбавити волі на тривалий час без жодних доказів її вини, у кращому випадку на підставі агентурних даних, які не піддавали перевірці.

Адміністративне вислання та заслання, як одне із повноважень адміністративно-поліційних органів Російської імперії, посідало особливе місце. Його застосування полягало в тому, що особа, яка не скоїла діяння, передбаченого кримінальним законом, але за якимись мотивами з метою забезпечення громадського порядку визнавалася адміністративно-поліційною владою небезпечною, з профілактичних міркувань висилалася з місця проживання.

Отже, в російсько-імперському державному механізмі чільне місце належало поліцейсько-репресивному апарату. Упродовж усього свого існування імперська поліція була насамперед зорієнтована на забезпечення та збереження влади імператора.

Реформа поліції спрямовувалася на посилення каральних функцій та вдосконалення і зміцнення поліційно-жандармських органів, а в підсумку – царського самодержавства. Про це свідчить і система превентивно-примусових заходів адміністративної влади за російським законодавством другої половини XIX ст. По суті необмежені повноваження поліційних органів за умов залежності суду від адміністрації створювали підґрунтя для систематичних зловживань із боку поліції.

Органи самоврядування

Органи самоврядування на рівні села-волості, губернії-повіту і міста було запроваджено в результаті здійснення, відповідно, *Селянської* (1861), *Земської* (1864) та *Міської* (1870) реформ.

Самоврядування в сільській місцевості регулювалося спеціальними нормами Загального Положення від 19 лютого 1861 р. Згодом (березень 1902 р.) усі питання сільського самоврядування вирішувалися відповідно до «*Положення про сільський стан*», у якому спеціальний розділ було присвячено устрою сільських громад, волостей і врядуванню. Положенням установлювався порядок повноважень та організації діяльності сільських і волосних сходів, волосного правління, волосного старшини, писаря, волосного суду, порядок призначення і звільнення посадових осіб, стягнення податків тощо.

Кожна сільська громада (одне чи декілька поселень) як орган самоврядування мала *сільський схід*, на якому вибирали сільських посадових осіб (старосту, збирача податків, соцьких, десятицьких), вирішували дрібні земельні й поліційні справи, розподіляли податки. Але значно більше значення в самоврядуванні селян мав *волосний схід*, до складу якого входили сільські й волосні посадові особи на чолі з *волосним старшиною*, а також «*десятидворники*» – виборні від кожних десяти дворів.

До відання волосного сходу належали: вибори посадових осіб; призначення опікунів і попечителів до сиріт і майна померлих; контроль за діяльністю посадових осіб, обраних волостю; нагляд за училищами, торгівлею тощо. Рішення сходу визнавалося дійсним лише тоді, коли на ньому були присутні волосний старшина і не менше двох третин селян, які мали голос на сході. Скарги на рішення сходу подавалися мировому посередникові, а з 1889 р. – земському дільничному начальникові.

Волосний схід, старшина й суд становили *волосне правління*. Обсяг справ і виконавчої діяльності волосного правління був досить широким – нагляд за розробленням торговельно-

промислових документів і переслідування порушників закону про торгівлю й промисли; ведення звітності з обліку запасних чинів і воїнів ополчення, збір та зберігання відомостей про військову повинність, виконання численних доручень урядових осіб і закладів (видача повісток, оголошення об'яв, зберігання документів тощо); судочинство, нагляд за законністю і правопорядком; нагляд за використанням земельних угідь тощо.

Формально перше місце в урядуванні належало *волосному старшині* (обиралися на сході строком на три роки) із досить широкими повноваженнями. Він був зобов'язаний оголошувати закони та розпорядження уряду, охороняти «благочиніє» у громадських місцях і стежити за правопорядком, затримувати бродячих і видавати їх поліційному начальству, доводити поліції про злочини та безладдя, які траплялись у волості, запобігати злочинам, затримувати злочинців, наглядати за станом доріг, мостів, контролювати сільських старост тощо. Однак через малограмотність волосні старшини багато в чому залежали не від волосного правління, а від особи *писаря* (наймана особа, довірений працівник волосного правління, призначення якого залежало від земського начальства), який фактично тримав у своїх руках усю владу в межах території.

Отже, сільське самоврядування в Україні, яка входила до складу Російської імперії, не вирішувало всіх соціальних проблем. Воно утискувалося поліційним управлінням, яке мало безмежні права нагляду. Селяни позбавлялися будь-якої самостійності у сфері самоврядування, закріпленої Загальним Положенням від 19 лютого 1861 р., їхні представники – волосні старшини та сільські старости фактично мали виконували волю станових приставів і урядників. Утиски місцевого самоврядування чинилися за допомогою широко застосовуваних законів, які надавали поліційним управлінням право піддавати старшин та старост покаранню за посадові правопорушення (незадовільний збір податків) – тюремному ув'язненні до семи днів, а неплатників – тілесному покаранню (різками).

Організація органів місцевого самоврядування – земств – на рівні губернії-повіту здійснювалася через *земську реформу* (1864). Поширення реформи на українські губернії мало свої особливості: спершу вона охопила південні та лівобережні губернії (створено шість губернських і 60 повітових земських управ), а згодом (1911) – Правобережжя.

Згідно із законом земство складалося з представницьких органів (*повітових і губернських зборів*), які працювали сесійно, та виконавчих органів на постійній основі (*повітових і губернських*

земських управ). До складу повітових зборів входили *гласні* (депутати), які обиралися на три роки зборами виборців по трьох окремих куріях: на з'їзді землевласників повіту, зборах міських власників і волосних сходах селян. Для двох перших курій було встановлено високий майновий ценз. Внаслідок цього більшість (сім із десяти) обраних гласних становили представники дворянства й поміщиків, а частка селянства коливалася в пропорції «одного з десяти». Гласні, яких було обрано на повітових земських зборах, утворювали губернські збори. Земські управи обиралися на повітових і губернських зборах строком на три роки.

До компетенції земств входили господарські справи: будівництво й утримання шкіл, лікарень, надання агрономічної допомоги, налагодження поштового зв'язку, розподіл державних бюджетних коштів, збирання й подання до державних органів статистичних матеріалів, утримання місцевих доріг, забезпечення населення продовольством у разі голоду.

Самодержавно-бюрократична система всіляко обмежувала функції земств. Вони не мали жодних важелів для виконання своїх рішень і змушені були звертатися для цього до органів адміністрації та поліції; були сильно обмежені у своїй діяльності наглядом губернатора (у питаннях підбору кадрів, фінансах та окремих питаннях господарського значення).

Уряд видав низку законів (із 1866 р.) для обмеження земської діяльності, зокрема *«Положення про губернські й повітові земські установи» (1890)*, яке, заступивши відповідне Положення 1864 р., дістало назву *Земської контрреформи*. Воно обмежувало фінансування земств, посилювало контроль за ними з боку держави, скорочувало представництво в цих установах селян.

Відповідно до цього Положення, земські збори були черговими і надзвичайними. Чергові земські збори скликалися щорічно, за дозволом міністра внутрішніх справ. Для виборів земських установ за станом принципом організовувалися три виборчі курії: від дворян, міських станів і селян. Кількість гласних від різних курій установлювалася з таким розрахунком, щоби більшість одержали представники дворянства. Селяни вибирали на волосних сходах не гласного, а кандидата в гласні. З кола обраних кандидатів губернатор призначав гласних, термін повноважень яких складав три роки. Крім того, дозволялося обирати членами повітової земської управи не тільки гласних, а й усіх осіб, що володіли виборчим правом. Обрані повітовими земськими зборами голова і члени повітової земської управи затверджувались урядом. Більшість постанов губернських земських зборів відповідно до

Положення 1890 р. підлягала затвердженню губернаторами, а в деяких випадках – навіть міністром внутрішніх справ.

Організація діяльності міського самоврядування здійснювалася на основі *Міського положення* від 12 червня 1870 р. В Україні цю реформу було запроваджено спершу в Києві, Катеринославі, Миколаєві, Полтаві, Харкові та Херсоні, а згодом поширено на інші міста.

За *Міським положенням (1870)* органи міського самоврядування наділялися функціями «господарського самоврядування»: питання благоустрою міста (санітарний стан, транспорт, освітлення, опалення, каналізація тощо), а також справи охорони здоров'я та шкільної освіти, торгівлі, кредиту, інші господарські питання. Умови діяльності міських органів самоврядування були вужчі порівняно із земствами.

Однією з основних засад організації міського громадського управління був принцип відділення розпорядчої влади від виконавчої. Вони надавалися відповідно *думі* та *управі*.

Міські думи обиралися платниками податків на чотири роки. Виборче право надавалося лише власникам нерухомого майна, які сплачували податки, були російськими підданими у віці не молодше 25 років. Жінки були позбавлені права брати участь у виборах до міських установ. Вибори відбувалися по трьох куріях (залежно від майнового стану), кожна з яких мала обрати третину гласних.

Діяльність міських дум відбувалася гласно, всі ухвали й постанови дум, міський бюджет і звіт про його виконання, звіти управ підлягали опублікуванню. Гласні у засіданні думи мали право робити запити з питань міського господарства і робили це досить часто.

Міська управа обиралася Думою та була підзвітна їй; але Дума не могла довільно усунути обраних нею ж осіб від посади до закінчення встановленого законом строку їхніх повноважень. І думу, і управу, координуючи роботу цих установ, очолював спільний голова. Міська управа мала постійну канцелярію, яка поділялася на відділи, що відповідали певним функціям міського самоврядування. Створювалися також різні тимчасові та постійні виконавчі комісії.

Державна влада послідовно обстоювала принцип вертикального підпорядкування органів самоврядування, зокрема міського. Міські думи безпосередньо підпорядковувалися губернаторові й міністрові внутрішніх справ, які часто втручалися в їхню діяльність, затверджували голову (в губернських центрах міністр внутрішніх справ, в інших містах – губернатори). Щодо

міського самоврядування правобережних губерній існувала практика застосування урядовою владою права призначення міських голів (замість їх виборів), усунення урядовою владою небажаних для себе службовців міського громадського правління тощо.

Нове *Міське (Городове) положення (1892)*, що дістало назву *Міської контрреформи*, ще більше посилювало нагляд урядових органів за органами місцевого самоврядування, значно урізало принципи позастановості й виборності в органах місцевого самоврядування, суттєво обмежило кількість гласних, звузило компетенцію органів міського самоврядування і підсилило адміністративний контроль за їхніми постановами. Воно замінило податковий ценз майновим. До виборів допускалися тільки власники великих нерухомостей, торгових і промислових закладів, тобто кількість виборців значно скоротилася.

Отже, місцевого самоврядування, зокрема земства, відіграли позитивну роль в історії царської Росії. Вони стали реальним, хоч і недосконалим, інструментом формування громадянського суспільства.

Судоустрій

Судоустрій в українських губерніях Російської імперії початку XIX ст., порівняно із загальноросійською судовою системою, вирізнявся місцевими особливостями. Структура й підсудність судів у губерніях Правобережної України та Лівобережжя визначалися, крім імперських актів, місцевим правом (Литовським статутом). І лише в губерніях Південної (Степової) України (Слобідсько-Українській, Катеринославській, Херсонській і Таврійській) судову систему було приведено у відповідність до судової системи великоросійських земель. Проте незалежно від організації, загальною рисою судоустрою в Україні до проведення судової реформи (1864) був становий характер суду: для кожного стану існували свої суди.

Судову систему в правобережних губерніях – Київській, Волинській, Подільській – очолював головний суд, який складався з двох департаментів – цивільних і кримінальних справ, і був апеляційною інстанцією для судів: повітових (станові суди для дворян і селян; обиралися повітовим дворянством; складались із судді, двох підсудків, писаря й чотирьох возних) і підкоморських (перша інстанція розгляду земельних справ), а також міських станових судів – магістратів (у великих містах) і ратуш (у

невеликих містах). На рішення й вирoki головного суду апеляція подавалася у найвищу в імперії судову інституцію – Сенат (в окремих випадках Сенат передавав справи на розгляд до Державної Ради).

Судоустрій на землях колишньої Гетьманщини, лівобережних Полтавській і Чернігівській губерніях, був аналогічний Правобережжю. Відмінність полягала в тім, що головною судовою інституцією тут був генеральний суд (також складався з двох департаментів – у кримінальних і цивільних справах, кожний на чолі з генеральним суддею і двома радниками, які призначалися урядом; п'ятьох засідателів вибирали місцеві дворяни кожних три роки). Особливістю генерального суду було те, що старшому з генеральних суддів доручалось у разі відсутності губернатора тимчасове управління губернією.

Відмінності в судовій системі українського Правобережжя й Лівобережжя існували впродовж перших 30-ти років XIX ст. Видані (1831-1834) самодержавством нормативні акти ліквідовували місцеві особливості правобережних і лівобережних губерній у судоустрої, започаткувавши процес його уніфікації із загальноімперською системою організації суду (яка вже функціонувала на українському Півдні Росії).

Відтоді генеральний і головний суди було трансформовано у найвищі губернські судові інстанції – палати кримінального (апеляційна інстанція з розгляду кримінальних справ, що надходили з усіх судів губернії; кінцева інстанція у вирішенні справ про злочини, вчинені селянами, міщанами та іншими категоріями населення, крім дворянства; у першій інстанції розглядалися справи про посадові злочини) та цивільного суду (у позовах до 600 руб. її рішення були остаточними; у позовах на більшу суму справи направлялися до Сенату на затвердження). Палата цивільного суду виконувала також функції нотаріату.

У масштабах губерній складовою частиною судового устрою були суди: совісні (справи про злочини неповнолітніх і божевільних, родинні майнові суперечки; рішення було розраховано на виконання на основі примирення сторін) і надвірні, підсудністю яких були цивільні й кримінальні справи непостійно проживаючих осіб і різночинців (осіб, станову належність яких складно визначити). Щоправда, надвірні суди не були обов'язковою ланкою у кожній губернії. Від 1808 р. існував комерційний суд (Одеса), що розглядав вексельні справи, справи щодо торговельної неспроможності і таке ін. Засновувалися тимчасові спеціальні судові органи для розгляду політичних справ («державних злочинців»). Діяли також відомчі суди: військові,

морські, гірські, лісові, шляхів, духовні. Функції вищого суду у справах духовенства виконував Синод. У більшості справ, що належали до категорії незначних, судові функції здійснювалися поліцією (мала право карати різками до 30 ударів та арештом до трьох місяців).

На рівні повіту судом першої інстанції для всіх станів, окрім купців і міщан, був повітовий земський суд. Компетенцією земських судів було також здійснення слідства, виконання рішень і вироків. До складу земського суду входили суддя (*земський справник*) і засідателі (від дворян). Остаточні в повітовому суді вирішувалися справи у позовах до 30 руб. і кримінальні – у випадках засудження до окремих покарань. Усі інші справи касаційним порядком скеровувались у палати. Міські *магістрати* й *ратуші* здійснювали судочинство щодо купців і міщан. А в сільській місцевості (від 1840-х років) для державних селян першою судовою інстанцією була сільська, а другою – волосна розправа (розглядали майнові справи на дрібні суми й незначні проступки; складалася зі старшини і двох виборних), а для кріпаків діяв тільки поміщицький суд.

Поміщицький суд. Законодавство того часу не визначало точно меж влади поміщика над його кріпаками. За першим виданням *Зводу законів Російської імперії* (1832), поміщикам дозволялося карати кріпаків на свій розсуд, аби лиш це не створювало небезпеки для їхнього життя (хоча на цю обмовку особливої уваги не звертали). У другому виданні *Зводу законів* (1842) судові права поміщиків було визначено точніше (судили тільки свого кріпака і лише за проступки щодо них самих; злочин кріпака стосовно третіх осіб поміщик мав право розглядати тільки на прохання потерпілого). Зводом визначалися також застосовувані у поміщицькому суді міри покарання. Серед них найбільш типовими були: побиття різками – до 40 ударів, палицями – до 15 ударів, арешт у сільській тюрмі (до двох місяців), а у своїй (з 1846 р. поміщик міг мати свою тюрму) – до трьох місяців у кайданах. За бажанням поміщика кріпака також могли скерувати на два місяці до *робочого дому* чи у виправні арештантські роти до шести місяців. Поміщик міг віддати кріпака «у *рекрути*» (тобто, на 25 років у солдати). На той час таке покарання вважалося одним із найсуворіших.

Остаточні процес уніфікації судоустрою всіх українських губерній із загальноімперською судовою системою завершився у 1840-1842 рр., коли на територію Лівобережної та Правобережної України було поширено норми загальноімперського процесуального й матеріального цивільного і

кримінального права. Натомість, порядок виконання судових вироків було уніфіковано значно раніше. Він став єдиним (1812) для всієї імперії: у містах це покладалося на міську поліцію, а в повітах – на нижні земські суди.

Судова реформа (1864) запровадила діаметрально протилежну дореформеній системі судоустрою організацію судових органів, що будувалася згідно з процесуальними та організаційними формами буржуазних держав.

Правовою основою проведення судової реформи стали *Судові статuti*, що були прийняті 20 листопада 1864 р. Судові статuti в частині судового устрою («*Учреждение судебных установлений*») запропонували значне скорочення чисельності судових інстанцій та суттєве спрощення судової системи. Замість складної структури дореформених судів створювалися дві системи судів: *загальна та мирова*.

Система мирових (місцевих) судів (розглядали дрібні цивільні та кримінальні справи, передусім намагаючись примирити сторони) складалася з двох ланок: 1) *дільничний мировий суддя* (зазвичай, у повіті було декілька дільниць мирового суду, кожна з яких об'єднувала по кілька волостей); *почесний мировий суддя* (не мали спеціальної дільниці, але користувалися усіма правами мирового судді), 2) *повітовий з'їзд мирових суддів* – апеляційна інстанція для справ, що розглядалися дільничними мировими суддями (у складі не менш як трьох суддів). Загальною касаційною судовою інстанцією, яка також поширювалася на мирові суди, було визначено Сенат. Провідною ланкою в системі мирових судів був *мировий суд* із підсудністю в цивільних справах на суму до 500 руб., а в кримінальних – по злочинах і проступках із санкцією до 300 руб. Штрафу чи трьох місяців арешту.

Мирові суди в українських губерніях, порівняно з центральноросійськими, створювалися на декілька років пізніше (на Правобережній Україні – з 1871 р.). Суддів у мирових судах для сільської місцевості на три роки обирали повітові земські збори, а для міст – міські думи. Щоправда, в губерніях Правобережної України мирові судді призначалися царським міністром юстиції. Кандидат на посаду мирового судді мав відповідати певним вимогам.

Перебудову системи мирових (місцевих) судів було проведено наприкінці 80-х рр. на підставі *Положення про земських дільничних начальників* (1889). Згідно з цим документом, дільничні мирові суди та з'їзди мирових судів на деякий час (до 1912 р.) було ліквідовано у більшості місцевостей України (крім великих міст – Одеси й Харкова).

У сільській місцевості компетенція дільничних мирових судів передавалася земським начальникам; у повітових містах, що входили до складу земських дільниць, - частково земським начальникам, частково – повітовим членам окружного суду, призначеним міністром юстиції; в інших повітових містах – повітовим членам окружного суду; в губернських містах – міським суддям, також призначеним міністром юстиції з осіб, які відповідали колишнім спеціальним цензам та були цілком «благонадійними».

Земські начальники, міські судді та повітові члени окружного суду вирішували справи одноосібно. Другою інстанцією для земських начальників і міських суддів була судове «присутствіє» повітового з'їзду. Його очолював повітовий «предводитель» дворянства, а до його складу входили земські начальники, міські судді, повітовий член окружного суду та почесні мирові судді. Другою інстанцією для повітових членів окружного суду був окружний суд.

Систему загальних судів склали: 1) *окружні суди* (суд першої інстанції в цивільних і кримінальних справах у межах декількох повітів), 2) *судові палати* (друга ланка загальної судової системи; одна на декілька губерній, а також – орган судового управління). В Україні загальні суди обох ланок діяли лише на Лівобережжі (у Полтавській, з 1869 р. – в Чернігівській губерніях) та в кількох губерніях (Херсонська, Катеринославська, Таврійська) українського Півдня. Касаційні функції в системі загальних судів також покладалися на *Сенат*. Особливе місце в системі загальних судів посідав *Верховний кримінальний суд*. Він розглядав справи про найбільш важливі державні злочини.

Провідною ланкою в системі загальних судів був *окружний суд*, який розглядав усі цивільні та нескладні кримінальні справи у складі трьох постійних членів суду. Окружний суд був державним органом, що виконував не тільки судові, а й прокурорсько-наглядові, слідчі й нотаріальні функції, а тому мав у своєму складі слідчих, прокурорів і нотаріусів. Найбільш важливі кримінальні справи (зокрема, з передбаченою законом санкцією позбавлення всіх прав чи стану) в окружному суді виносилися на розгляд 12 присяжних засідателів (списки яких складали земські та міські управи за погодженням із губернатором або градоначальником).

У перебігу судової реформи було реорганізовано систему прокурорських органів, запроваджено інститут адвокатури та нотаріату.

Прокуратура діяла у складі судового відомства, однак мала свою організацію під керівництвом *генерал-прокурора* (одночасно був і міністром юстиції). У кожній з ланок системи загальних судів:

окружних судах, судових палатах, Сенаті та Верховному кримінальному суді засновувалися посади прокурорів та їхніх товаришів (помічників). До компетенції прокуратури входили нагляд за проведенням розгляду окружними судами і судовою діяльністю всіх ланок судової системи, а також підтримка обвинувачення у кримінальних справах.

Адвокатура (присяжні повірені, приватні повірені) діяла при судах. Колегії присяжних повірених діяли при всіх окружних судах і судових палатах. Адвокатами-присяжними повіреними могли бути тільки особи, які закінчили юридичний факультет і прослужили не менше п'яти років у судовому відомстві. Присяжні повірені судового округу обирали зі свого середовища уповноважений наглядовий орган – *раду* (функціонувала при судовій палаті). Проте вищий нагляд за діяльністю адвокатури було покладено на судову палату й Сенат. *Приватні повірені* допускалися до виконання повноважень на підставі посвідчень, виданих з'їздом мирових суддів, окружного суду чи суду судової палати за умови вищої юридичної освіти та сплати щорічного мита. Вони клопотали у справах лише тих судів, від яких одержували на те дозвіл.

Нотаріат створювався у повітових і губернських містах. У тих містах, містечках, селищах, де не було нотаріусів, посвідчення актів здійснювали мирові судді. Права та обов'язки нотаріусів було визначено спеціальним *Положенням про нотаріальні частини* (1866), завідування якими під наглядом судових органів доручалося нотаріусам і старшим нотаріусам, що перебували при нотаріальних архівах.

Нотаріусами могли бути лише повнолітні російські піддані, щодо яких не було винесено обвинувального вироку суду чи громадського осуду. Посада нотаріуса надавалася не інакше як після випробування претендента головою окружного суду, старшим нотаріусом і прокурором щодо вміння правильно складати акти, знання форм нотаріального діловодства і необхідних для виконання обов'язків законів. Нотаріуси призначалися і звільнялися головою судової палати за поданням голови окружного суду. Особа, якій надавалося право нотаріальної діяльності, повинна була скласти присягу в публічному засіданні окружного суду. Скарги на дії нотаріуса подавалися зацікавленою особою до окружного суду.

В своїй основі запроваджений, в т.ч. на українських землях, реформою 1864 р. судоустрій існував, за незначними винятками, до розпаду імперії. Так, зокрема на початку XX ст. у період т.зв. столипінської реакції було запроваджено *військово-польові суди* –

без адвокатів, без можливості подати апеляцію – із правом винесення та виконання впродовж 24 годин смертних вироків. А на додачу заборонено включати до складу цих судів професійних юристів. Відтак шибениця із сумнозвісною «столипінською краваткою», себто петлею, перетворилась на один із символів тодішньої російської держави. Тільки за 1907–1909 рр. військово-польові суди ухвалили понад 5 тис. смертних вироків, переважна частина яких, за свідченнями тодішньої ліберальної преси, була невмотивована, а сотні вбитих державою людей (здебільшого молоді) не скоїли жодного злочину – ані політичного, ані кримінального. На початок 1908-го у в'язницях перебувало понад 200 тис. «політичного» люду, приблизно таку саму кількість заслали у «віддалені місця імперії» (С.Грабовський).

Джерела та кодифікація права

Розвиток джерел права в російській Україні XIX ст. відбувався у руслі певних особливостей: *регіональних*, що зумовлювалися неоднаковою історичною долею окремих частин українських земель, і *часових*, що були спричинені в 60–70-х рр. відомими соціально-політичними процесами в Російській імперії.

Джерела права до 40-х рр. XIX ст. в губерніях Лівобережжя, Правобережжя та українського Півдня не були однаковими.

Джерелами цивільного і кримінального права та процесу в південних губерніях України було загальне російсько-імперське законодавство, що склалося ще в період становлення абсолютної монархії в Росії. Відтак тут основним джерелом права залишалося *Соборне уложення* (1649), правова сила якого впродовж XVIII ст. неодноразово підтверджувалася царськими указами. Норми цивільного, кримінального і процесуального права регламентувалися також різними за формою загальноімперськими джерелами права: маніфестах, іменних указах, уставах, регламентах, установленнях тощо.

У лівобережних і правобережних губерніях чинними також залишалися нормативні акти XVIII ст., але попереднього історичного періоду – часів Гетьманщини та Речі Посполитої. Тут джерелами цивільного і кримінального права та процесу був *Литовський статут* у різних редакціях (на Правобережжі здебільшого застосовувалися норми Другого (Волинського), а на Лівобережжі – Третього (Нового) статутів).

Застосування Литовського статуту було підтримано царським урядом через видання в російському перекладі тексту Нового

статуту (1811). Російськомовну редакцію Литовського статуту було опубліковано у двох книгах. Перша книга поділялася на шість розділів і містила переважно норми матеріального, частково – процесуального права. Норми другої книги, що поділялися на вісім розділів, також присвячувалися врегулюванню цивільно- і кримінально-правових відносин і судовому процесу.

Окрім статуту, важливим джерелом права у згаданих губерніях залишалися відомі *збірники магдебурзького права*. Проте політика царського уряду була спрямована на ліквідацію міського самоврядування. Указами Сенату (1827) чинність магдебурзького права в Україні було припинено (у Києві норми магдебурзького права формально продовжували діяти до кінця 1834 р.).

Наявність регіональних відмінностей у системі права українських губерній зумовлювала значні труднощі в роботі адміністративно-політичних і судових установ, що стало однією з причин кількох спроб уніфікації місцевих правових особливостей з метою поширення в Україні загальноімперської правової системи.

Кодифікація права в імперській Росії першої половини XIX ст. здійснювалася кількома етапами (перший етап кодифікаційного процесу полягав у *зібранні законів*, а другий – у *напрацюванні системи їх видання*) у рамках загального для усієї імперії процесу систематизації правових норм на *місцевому* (регіональному) та *загальноімперському* рівнях.

На загальноімперському рівні підготування кодифікаційних робіт і вироблення засадничих принципів укладення законодавчих актів пов'язані з ім'ям М.Сперанського. Організаційно для вирішення цієї проблеми було створено три експедиції *кодифікаційної комісії* Другого відділення імператорської канцелярії під керівництвом вихідця із Закарпаття, першого ректора Санкт-Петербурзького університету М.Балудянського. Перша експедиція працювала над кодифікацією основ права Російської імперії в цілому; друга - над кодифікацією права окремих місцевостей; третя - редагувала розроблені проекти кодексів. Надалі з ліквідацією кодифікаційної комісії Другого відділення імператорської канцелярії (1882) справою впорядкування законів клопотався *Кодифікаційний відділ* Державної ради (1882-1893), а завершило цю роботу *Відділення зводу законів* Державної канцелярії (1893-1917).

Через кодифікацію загальноімперського права намагалися вирішити кілька завдань. По-перше, створити цілісний законодавчий комплекс з усіх виданих у Російській імперії нормативних актів (чинних і таких, що втратили чинність). З цієї

метою приступили до створення *Повного зібрання законів Російської імперії*. По-друге, передбачалося створити виключно зібрання актів чинного законодавства під назвою «*Звід законів Російської імперії*».

Повне зібрання законів Російської імперії (далі рос.– ПСЗ) є найповнішим, універсальним виданням законодавчих актів Російської держави. Під час його укладання засадничою була думка про те, що воно здійснюватиме публікацію всіх законів, які видавалися, і не з метою їх негайного опублікування, для практичного щоденного використання, а для збереження цілісного законодавчого комплексу, який слугуватиме для контролю та наукових цілей як юридична історична пам'ятка (*В.Шандра*). Тому до ПСЗ було долучено всі узаконення незалежно від того, чи діяли вони, чи з часом були скасовані.

ПСЗ відоме у трьох виданнях.

Перше видання (1830), що складалося з 45 томів, містило понад 30 тис. законодавчих актів (від Соборного уложення до 19 листопада 1825 р.). В одному томі було зібрано узаконення за кілька років.

Друге видання, що міщувало законодавчі акти до 1 березня 1881 р. (царювання Миколи I і Олександра II), вже складалося з 55 томів і 125 книг. У ньому було зібрано понад 60 тис. узаконень. Згодом (1885) також до Другого видання ПСЗ вийшов окремий алфавітно-предметний покажчик у чотирьох книгах.

Третє видання ПСЗ (незакінчене), також виходило щорічно, до 1916 р. і хронологічно охоплювало період від березня 1881 р. (час вступу на царство Олександра III) до кінця 1913 р. Понад 40 тис. законодавчих актів уміщували його 33 томи з відділеннями. На відміну від попередніх, Третє видання ПСЗ мало дещо бідніший довідковий апарат – хронологічний і алфавітний (предметний) покажчики.

Звід (рос. – Свод) законів Російської імперії (далі - СЗ) став збірником чинного законодавства. Одразу по виході у світ ця публікація законодавчих актів розсилалася у «присутственні» місця для використання.

Робота над виданням СЗ також зосереджувалась у Другому відділенні імператорської канцелярії. До СЗ не потрапили недіючі закони, які втратили чинність, несли повторення, і ті, які за змістом не містили законодавчих принципів. Обумовлювалося, що законом слід уважати «височайші повеління», з підписом імператора, та затверджені ним пропозиції Державної ради.

Система розміщення узаконень полягала в їх тематичному, галузевому, хоч і не до кінця послідовному об'єднанні у восьми

головних книгах-розділах: I – основні державні закони, державні та губернські установи й статuti про державну цивільну службу (т. I–III); II – статuti повинностей (т. IV); III – статuti державного управління (т. V–VIII); IV – закони про стани (т. IX); V – цивільні та межові закони (т. X); VI – статuti державного благоустрою (т. XI–XII); VII – статuti благочиння (т. XIII–XIV); VIII – кримінальні закони (т. XV).

СЗ також мав кілька видань. До видання 1832 р. (уводився в дію з 1 січня 1835 р.) серед інших не потрапили місцеві закони. Це видання супроводжували три види покажчиків: загальний змістовий, алфавітний та хронологічний. Наступне доповнене й виправлене видання СЗ (1842), що враховувало окремі особливості місцевих правовідносин зокрема в українських губерніях, мало такі ж покажчики, як і попереднє, а також додатково – порівняльний з виданням 1832 р. Третє, й останнє, одноразове видання СЗ (1857) налічувало 15 томів, 24 книги. Мало алфавітний покажчик (з 1860 р.).

Паралельно з ПСЗ і СЗ, починаючи від січня 1863 р., стало виходити *«Зібрання узаконень і розпоряджень...»* (повна назва рос. - *Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате*). Уміщені в ньому закони публікувалися через один чи два місяці після їх підписання. Це було перше їх офіційне оприлюднення. Два рази на рік їх брошуровані випуски укладалися в окремий том, до якого додавалися хронологічний і предметний покажчики. У 1902 р. *Зібрання узаконень...* було переділено на два відділення, де в першому, основному, крім загальних законів уміщувалися акціонерні статuti, а в другому – приватноправові законодавчі акти. Після обнародування у згаданому виданні закони друкувалися в ПСЗ.

Після першого видання СЗ почали виходити тематично згруповані узаконення окремими томами. Зокрема, *Уложення про покарання кримінальні й виправні* у кількох редакціях (перша редакція 1845 р.), рекрутський статут (1862), Судові статuti (1864), статuti про фабричну, заводську і ремісничу промисловість (1879) та інші.

Головною метою кодифікації місцевого права було нівелювання правових особливостей окремих національних регіонів, серед яких – українські губернії, щоб в перспективі поширити в повному обсязі на ці землі загальноросійське законодавство. Проміжне завдання в Україні полягало у приведенні місцевих норм у відповідність із загальноімперським законодавством, а також - складанні зводів (статутів) для

лівобережних і правобережних губерній, в яких би зберігались тільки ті відмінності, необхідність яких визначалась місцевими особливостями.

Над кодифікацією права України в складі другої експедиції з 1804 по 1808 рік працювали дві групи. Перша, яку очолював А.Повстанський, розробляла право Правобережжя (Волинської, Київської і Подільської губерній) друга, під керівництвом Ф.Давидовича, - Лівобережжя (Полтавської і Чернігівської губерній).

Група останнього підготувала кодифікацію цивільно-правових норм Лівобережжя - *Зібрання малоросійських прав*, 1807 р. (інша назва рос. - «Собрание гражданских законов, действующих в Малороссии»).

Структурно пам'ятка складалася з трьох частин, переділених на розділи й параграфи (викладені у п'яти рукописних книгах). Найповніше представлено норми, що стосувалися майнових, шлюбно-сімейних і спадкових відносин, тому *Зібрання* вважають (А.Ткач) першим проектом цивільного кодексу України.

Планувалося, що *Зібрання* мало стати одним із розділів майбутнього Зводу законів Російської імперії. Проте у поширеному згодом (1840) на регіон зазначеного Зводу... як уніфікованого загальноімперського джерела права було використано тільки 53 статті *Зібрання* з близько 4 тис. представлених у частині врегулювання цивільно-правових відносин.

Підсумком роботи групи А.Повстанського був затверджений 1838 р. Державною радою проект *Зводу місцевих законів губерній та областей, приєднаних від Польщі* («Свод местных законов губерний и областей, присоединенных от Польши»). Це був збірник матеріального і процесуального цивільного права, однак також не набув сили чинного джерела права.

У 1840 р. на Лівобережжя і 1842 р. на Правобережжя поширюється загальноімперське цивільне й кримінальне законодавство.

Отже, на початку XIX ст. в Україні у регіональному розрізі були чинними, поряд із великою кількістю царських нормативних актів, норми місцевого права. Насамперед це стосувалося Лівобережної та Правобережної України. З метою уніфікації законодавства та поширення в Україну загальноімперської правової системи усі «попередні» права було скасовано. По всій території російської України уведено в дію Звід законів Російської імперії в редакції, яка враховувала окремі місцеві особливості правовідносин в Україні. Відтоді усе законодавство Російської

імперії ґрунтувалося на двох основних кодифікаціях - Повному зібранні законів та Зводі законів.

Основні риси права

Цивільне законодавство імперської Росії до прийняття Зводу законів в Україні характеризувалося деякими регіональними особливостями, а після його прийняття - було систематизовано в X томі.

Значна увага у Зводі законів приділялася зміцненню права власності. Зокрема, у Зводі вперше в російському законодавстві було дано поняття права власності як права володіння, користування й розпорядження майном. Так, право власності на землю визначалося як право на всі добутки, що на поверхні землі, її надра й води. Майно поділялося на рухоме й нерухоме. До нерухомого майна відносили помістя, під якими розуміли землю разом із кріпаками. У нерухомості розрізняли майно *родове* й *набуте*. Так, родовим уважалося майно: успадковане на законних підставах, яке дійшло від першого його набувача, хоч би й за духовним заповітом, але до такого родича, який мав право успадковувати майно за законом; надійшло за купчими від родичів, котрим воно дісталось за спадком із того ж роду; будинки та інші споруди, побудовані на землі, що дісталась у спадок. Усі інші маєтки зараховувалися до набутих. Поряд із правом власності захищалося право законного володіння.

Значне місце було відведено зобов'язальному праву, що спонукалося розвитком товарно-грошових відносин. Договори укладалися за взаємною згодою договірних сторін. Предметом договору могло бути майно або «дії осіб». Договори укладалися письмово й усно, однак для деяких із них (позики, дарування, застави нерухомого майна, поклажі) було визначено лише письмову форму. Закон передбачав засоби забезпечення виконання договорів, серед яких: *порука* і *застава* як нерухомого, так і рухомого майна.

Найбільш поширеними із визначених законодавством договорів були: *міна* (встановлювалися необмежені можливості міни рухомого майна, а нерухомість дозволялося міняти тільки в окремих випадках. Наприклад, міста для одержання зручного вигону мали право міняти казенні землі на поміщицькі) і *купівля-продаж* (могла здійснюватись як самим власником, так і особами «за дорученням»).

Продавати можна було лише майно, що належало продавцеві на праві власності. Так само – щодо кріпаків. Щоправда,

заборонявся продаж кріпаків особам «недворянського походження». Продаж нерухомого майна здійснювався за допомоги оформлення відповідних документів – *купчих*, укладення яких детально регламентувалося законом.

Інститут *найму* існував у майновій та особистій формах. Договір найму нерухомого майна оформлявся письмово. Договір найму рухомого майна міг бути й усним. Нерухоме майно заборонялося передавати в найм на термін понад 12 років. Існували обмеження особистого найму: встановлювався термін договору до п'яти років, окрім того, державні селяни не могли найматися без паспортів, поміщицькі селяни – без дозволу поміщиків, а заміжні жінки – без дозволу чоловіків.

Об'єктом *позики* могли бути гроші (угода укладалася під відсотки, але не більш 6% річних) та майна (мав безоплатний характер і полягав у наданні права користування рухомим майном за умови його повернення в тому ж стані).

Сімейно-шлюбні відносини регламентувалися законом: для чоловіків починаючи з 18, для жінок – із 16 років. Особам, старшим за 80 років, одружуватися заборонялося. Законним шлюбом уважався лише церковний. Розірвання шлюбу дозволялося в небагатьох випадках і також здійснювалося тільки Православною (!!!) церквою. Наприклад, коли 1839 р. на теренах підросійської України було ліквідовано унію, і усіх греко-католиків оголошували «руськими» й примусово наvertsали до православ'я. Відтоді у випадку міжконфесійного шлюбу слід було обов'язково «перевічуватися» у православній церкві. А усі діти від мішаних шлюбів між православними та католиками мали неодмінно схрещуватися у православній вірі.

Укладення шлюбу залежало не тільки від згоди наречених, а й від згоди їхніх батьків (опікунів). Особи, що перебували на військовій чи цивільній службі, мусили мати письмову згоду начальства на укладення шлюбу. Поміщицькі селяни не могли одружуватися без дозволу власника. Заборонялися шлюби християн із нехристиянами. Крім того, заборонялося брати четвертий шлюб, а також брати новий шлюб без розірвання попереднього.

Суспільний статус дружини визначався статусом її чоловіка. Дружина у правовому плані перебувала в нерівному, підлеглому становищі. Зокрема, вона була зобов'язана коритися своєму чоловікові, вселяю догоджати йому як главі сімейства. Однак у майнових відносинах чоловік і дружина були незалежні одне від одного і відповідно могли розпоряджатися своїм майном. Посаг

дружини, а також маєток, набутий через купівлю, спадщину чи інший законний спосіб визнавались її окремою власністю.

З погляду закону діти поділялися на *законних*, народжених у «законному шлюбі», та *незаконних*, народжених поза шлюбом. При виокремленні дітей (законних) батьки повинні були обов'язково дати їм визначену законом частину родового майна, а з набутого - могли виділити їм частину на свій розсуд. Незаконні діти не мали права на прізвище батька і на спадкування його майна.

Похідним сімейно-шлюбних відносин був інститут опіки. За загальноімперськими правилами, якщо заповітом не було призначено опікунів, то опіка покладалася на батька або матір, що залишилися в живих. Інші ж родичі особливого права на опікунство не мали. Якщо не було опікунів ні за законом (батька чи матері), ні за заповітом, то вони призначалися державними установами. Не могли призначатися опікунами особи, котрі не були підданими Російської імперії, а також особи, що не мали власного майна, достатнього для забезпечення опіки (виняток - коли такі особи призначалися згідно із заповітом батька малолітніх). Особа, яка вийшла з-під опіки, могла позиватися до опікуна щодо заподіяних опікуваному майну збитків.

Спадкування майна відбувалося згідно із заповітом або законом. *Заповіт* обов'язково укладався в письмовій формі особами не молодшими 21 року, що перебували «при здоровому розумі й твердій пам'яті», і згідно із законом мали право відчужувати своє майно. За відсутності заповіту майно переходило до спадкоємців *за законом* і розподілялося за таким принципом. Найближче право спадкування мали родичі чоловічої статі (сини померлого, за відсутності синів спадкоємцями ставали онуки, за відсутності онуків – правнуки і т. д.). Дочка при живих братах одержувала чотирнадцяту частину нерухомого майна і восьму частину з рухомого. За відсутності спадкоємців чоловічої статі до спадкування залучалися спадкоємці жіночої статі: дочки, внучки і т. д. Якщо не було прямих спадкоємців, то спадщина переходила до дальших родичів – дво- і троюрідних. Якщо ж не було й тих, то спадкоємцями ставали батьки. Чоловік, який пережив дружину, одержував із її нерухомого майна сьому частину, а з рухомого майна – четверту.

Найменше враховували наявні в російській Україні регіональні особливості норми *кримінального права*. Основним джерелом кримінального права з 1840-1842 рр. був 15-й том Зводу законів Російської імперії та зокрема *Уложення про покарання кримінальні й виправні*. Перша редакція останнього укладена 1845 року.

За *Уложенням...* систему злочинів складали: злочини проти віри, державні (замах на життя імператора, участь у повстанні, складання і поширення письмових і друкованих творів бунтівного змісту тощо), проти порядку управління, посадові, проти законів про стани (була окрема глава про злочини кріпаків проти своїх власників), проти життя, здоров'я, волі та гідності приватних осіб та проти власності приватних осіб.

Усі злочинні дії поділялися на тяжкі злочини, злочини й проступки. Суб'єктивна сторона поділялася на: 1) намір (засдалегідь обміркований; із раптовим спонуканням, ненавмисний); 2) необережність, за якої: а) наслідки діяння не могли бути з легкістю передбачені, б) шкідливих наслідків неможливо було передбачати взагалі. Розрізнялася співучасть у злочині: а) за попередньою згодою учасників, в) без попередньої згоди. Співучасники поділялися на *призвідників, спільників, підмовників, підбурювачів, пособників, потурачів, приховувачів*.

Система покарань, що поділялася на кримінальні та виправні, всього нараховувала 35 видів – від осуду до смертної кари.

До *кримінальних* покарань належали: позбавлення усіх прав стану в поєднанні зі смертною карою або засланням на каторгу, на поселення в Сибір чи на Кавказ. До *виправних* покарань належали: позбавлення усіх особливих прав і переваг та виселення до Сибіру, арешт у виправних арештантських відділеннях, виселення до інших губерній, засудження у в'язниці (фортеці), арешт, догана, винесена в суді, зауваження, зроблені в суді чи посадовою особою, грошові стягнення.

Усі зазначені покарання вважалися *головними*. Були ще *додаткові* та *замінюючі* покарання. Під першими розумілися ті, що окремо не встановлювалися (церковне покаяння, конфіскація майна, заборона промислу тощо), але супроводжували головні. А замінюючими покараннями замінювали головні в окремих визначених законом випадках. Існували ще *особливі покарання* (звільнення зі служби, зниження по службі, догана, відрахування з платні, зауваження) і *виняткові покарання* (позбавлення християнського поховання, часткове позбавлення права спадкування).

До кримінальних покарань дворянства належали: позбавлення всіх прав стану і смертна кара, позбавлення всіх прав стану і вислання на каторгу, позбавлення всіх прав стану і виселення на поселення до Сибіру, позбавлення всіх прав стану і виселення на поселення на Кавказ. Позбавлення всіх прав стану полягало у позбавленні почесних титулів, дворянства, чинів, знаків відмінності, права на державну службу, записуватися в гільдії,

бути свідком і опікуном. Фактично для дворянина це означало цивільну смерть: позбавлення прав, переваг, власності, припинення подружніх і батьківських прав.

Звід законів Російської імперії передбачав страту, але тільки за тяжкі державні злочини. У 1845 р. скасували батіг. Шпіцрутени з прогоном крізь стрій зберігалися, при цьому був присутній лікар, і за явної загрози життю езекуція припинялася. Втім, часто це хіба що утривало агонію на 1–2 дні.

У джерелах кримінального права також перелічувалися підстави, що звільняли (пом'якшували) кримінальну відповідальність. До них, зокрема, належали: випадковість, малолітство (до 10 років), божевілля, помилка (випадкова чи результат обману), примус, нездоланна сила, необхідна оборона.

Судочинство. Найбільша увага приділялась кримінальному процесові. У Зводі законів Російської імперії кримінально-процесуальні норми фактично становили досить великий кодекс (понад 800 статей у кн. II, т. XV) із визначеною системою побудови.

Кримінальний процес в судах російської України у першій половині XIX ст. був таємним – громадськість не допускалася на засідання суду, і письмовим – суд виносив рішення на підставі записаних у протокол показів свідків, звинувачуваних, експертів та інших письмових документів. На основі цих письмових протоколів за суворо формальними правилами оцінки доказів суд вирішував долю звинувачуваного.

Згідно з указом імператора Олександра I від 1 квітня 1801 р. катувати під час допитів заборонялося. Однак процес і далі залишався *інквізиційним*, відтак під час судочинства до звинувачуваних, щоб досягти визнання ними своєї провини часто застосовували тортури. Рішення нижчих судів обов'язково надсилали на затвердження вищим. По окремих справах (переважно щодо дворян) вирок суду після розгляду справи в декількох судових інстанціях доповідався цареві, від якого й залежало остаточне рішення.

Особливості розвитку права на Лівобережній Україні. Подібно до джерел права, власне розвиток права у російській Україні першої половини XIX ст. відзначався низкою особливостей. Насамперед, особливості виявляли себе у сфері врегулювання цивільно-правових відносин, і мали регіональний характер – стосувалися передовсім території Лівобережної України (Полтавської та Чернігівської губерній). Тут протягом усього XIX (за невеликими винятками) – початку XX ст.

регулювання цивільно-правових відносин здійснювалося за т.зв. *Особливими правилами*, які встановлювали:

- обмеження майнових прав жінки (дружини). Коли згідно із загальноімперськими законодавчими положеннями посаг дружини вважався окремою її власністю, то у Чернігівській та Полтавській губерніях він перебував у спільному володінні й користуванні подружжя. Під час подружнього життя дружина не могла робити жодних розпоряджень без згоди чоловіка, які обмежували б чи порушували б його права щодо спільного користування її посагом.

- більшу підлеглисть дітей батькам. Так, на відміну від положень законодавства, чинного для імперії у цілому, в цих губерніях батькам надавалося *право відмовитися від своїх дітей*. Зокрема, батьки мали право це вчинити, якщо діти, «забувши страх Божий», підняли на батьків руку чи дали свідчення проти батьків у кримінальних справах (окрім випадків, коли це було обумовлено державними інтересами); якщо діти у кримінальній справі відмовилися поручитися за батьків чи мали намір відібрати батьківське майно або відмовили батькам літнього віку в утриманні, якщо вони, користуючись майном батьків, не надали їм допомоги за тяжких обставин тощо.

- пріоритет прав батька над правами матері щодо дітей. Правові норми, що діяли в Полтавській та Чернігівській губерніях, наділяли батька, порівняно з матір'ю, більшою повнотою прав щодо власних дітей, і це виявилось, насамперед, в *інституті опіки*. До опіки над неповнолітніми сиротами в цих губерніях, якщо не було опікунів за заповітом, закликалися родичі. Однак право призначати опікунів належало тільки батькові, тоді як згідно із загальноросійськими правилами, це право мали обоє батьків.

Перевага прав батька над правами матері проявлялася і у випадку, коли у здійсненні матір'ю опіки їй співопікунами призначалися родичі малолітніх переважно з батьківського боку. Опіка у цих губерніях покладалася на того з батьків, хто залишився живим. Однак батько, управляючи маєтком на правах опікунства, не звітував про виручені доходи, будучи зобов'язаним повернути в цілості тільки майно. Призначена опікуном мати підлягала загальним для опікунів правилам, тобто звітувала, зокрема, і про отримані з майна доходи. До того ж, якщо опіку було довірено матері, то вона управляла майном малолітніх не інакше, як за сприяння інших опікунів, або й під наглядом родичів своїх малолітніх дітей, переважно з батьківського боку.

Певне обмеження прав жінки, порівняно з правами чоловіків, у Полтавській та Чернігівській губерніях виявлялося також у *переважних спадкових правах синів та братів над правами дочок і*

сестер. Зокрема, майно, що залишалося після батька, успадковувалося його законними дітьми чоловічої статі. Взагалі, діти чоловічої статі ділили спадщину між собою рівними частинами, внуки й правнуки – за правом черговості, по поколіннях. Спадщина ж дочок у майні батька за наявності синів та їхніх спадкоємців замінювалася призначенням їм посагу. Визначення останнього залежало від волі батька, а коли він помирав без заповіту, залишивши після себе незаміжню дочку, або хоч і залишав заповіт, але не згадав про посаг, то дочка (дочки) при живих братах мали отримати як посаг майно із четвертої частини всього батьківського маєтку. У разі виникнення спорів дочка могла захистити себе у позовному порядку. Коли ж дівця, по смерті батька, була видана заміж братами, які не виділили належного їй посагу сповна, то їй, у цьому випадку, дозволялося «відшукувати» свій посаг упродовж десяти років од часу виходу заміж. Отримувати спадщину доньки могли тільки в тому випадку, коли синів та їхніх нащадків будь-якої статі не залишилося.

Передбачалися також особливі умови щодо правового забезпечення інститутів опіки та спадкування, договірних зобов'язань.

Основні тенденції розвитку пореформеного права

Основні тенденції в розвитку пореформеного права російської України обумовлювалися змінами в системі цивільного і кримінального та, особливо, процесуального права через скасування кріпосництва, застосування поряд із Зводом законів Російської імперії нового законодавства, виникненням нових галузей права.

Розширювалася сфера застосування ***цивільного права***. Власник землі мав безумовне право вільно розпоряджатися нею. А селяни, попри те, що оголошувалися повноправними учасниками цивільно-правових відносин, не могли вільно розпоряджатися своїм земельним наділом. Право на купівлю-продаж земельної ділянки селянина залежало від рішення сходу сільської громади. Зобов'язання випливали з договорів, що ґрунтувалися на вільному волевиявленні сторін, які їх укладали. Забезпечення зобов'язань здійснювалося через сплату *завдатку* й *недотримки*. Удосконалення зобов'язального права сприяло розвитку господарського права. Практика й закон знали велику кількість договорів: підряду, майнового найму (допускалась оренда підприємств на строк до 36 років), позики тощо. З'явилися нові види договорів: комісії, страхування. Існувало положення, що

врегульовувало діяльність акціонерних компаній, страхування, особистого найму тощо (1870).

Завершення промислового перевороту у 70–80-х рр. XIX ст. сприяло розвитку законодавства з регулювання відносин між роботодавцями й робітниками – *фабричного права*. Царський уряд видав низку законів, які стосувалися питань умов праці, страхування та платні на промислових підприємствах: 1882 р. – 8-годинний робочий день для малолітніх (від 12 до 15 років); 1886 р. – ряд постанов про найм фабричних і сільськогосподарських робітників та про їх взаємини з працедавцями; 1894 р. – утворення фабричної поліції; 1899 р. – тривалість робочого дня для звичайних робітників (11,5 год.); 1903 р. – створення посади фабричного старости для урегулювання конфліктів між робітниками і підприємцями; 1905 р. – введено право на страйк (з 1906 р. – обмежувалося для сільськогосподарських робітників).

Характерною рисою страхового робітничого законодавства – «Про заснування присутствій у справах страхування робітників», «Про заснування ради у справах страхування робітників», «Про забезпечення робітників у разі хвороби», «Про страхування робітників від нещасних випадків» (1912) – було встановлення безлічі умов, за якими робітники позбавлялися права на допомогу і таких, які ставили справу страхування не тільки під контроль, а й у пряму залежність від підприємця.

Контрольним органом за виконанням фабричного законодавства в царській Росії була *фабрична інспекція* (1882), яка, однак, діяла тільки на приватних підприємствах. Українські губернії розділялися на два округи фабричної інспекції: Київський (охоплював сім губерній) та Харківський (дві губернії).

Кримінальне право набуло свого подальшого розвитку у нових редакціях *Уложення про покарання кримінальні та виправні* (1866 і 1885 рр.), де визначалися об'єкт, суб'єкт, об'єктивна і суб'єктивна сторона злочину, проголошувався принцип провини не лише у формі закінченої дії, а й у формі задуму. Проте поняття злочину не містило чіткого його складу. Види злочинів охоплювали делікти: проти порядку управління, посадові злочини, злочини проти особи, майнові злочини. З числа найбільш небезпечних злочинів були: бунт, державна зрада, замах на життя царя і його родини. Покарання поділялися на основні й додаткові. До основних покарань належали: смертна кара, каторга, ув'язнення, заслання тощо; додаткових – позбавлення звань, поставлення під нагляд поліції тощо.

Систему покарань було дещо лібералізовано у редакції *Уложення...* (1866). Зокрема, вилучалися статті про малозначимі

злочини і провини, запроваджувалося нове положення, яке надавало суду право враховувати обставини скоєння злочину. Остання у XIX ст. редакція *Уложення...* (1885) також відрізнялася від попередньої деякими новими складами державних злочинів: було, наприклад, встановлено відповідальність за поширення творів, які закликали до повстання проти верховної влади в армії; посилена кримінальна відповідальність за страйки тощо.

Процесуальне право. Судова реформа (1864) виокремила у самостійні галузі права кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право, які залишалися незмінними до кінця XIX ст.

У кримінальному судочинстві проголошувався принцип *презумпції невинності*, запроваджувався інститут *присяжних засідателів*. Останні перед винесенням вироку судом виносили свій *вердикт* із питань: 1) чи була насправді подія, яка призвела до звинувачення підсудного; 2) винен чи не винен підсудний з усіх аспектів звинувачення; 3) який закон про покарання повинен бути застосований до підсудного; 4) про винагороду за шкоду, заподіяну злочином. За виправданого вердикту суд відразу звільняв підсудного, а за звинувачувального – вислуховувалися висновок прокурора, а потім виносився вирок. Вирок окружного суду з присяжними засідателями вважався остаточним і в апеляційному порядку оскарженню не підлягав.

Розгляд цивільних справ відбувався відповідно до принципів усності, гласності й змагальності процесу. В суді брали участь адвокати, допускалося примирення сторін. Установлювалися два порядки судочинства: звичайний і скорочений. *Звичайний порядок* передбачав обов'язкове надання сторонами письмових пояснень і доказів, а за *скороченого процесу* письмова підготовка справи до слухання не була обов'язковою.

* * *

Починаючи від останньої чверті XVIII ст. активні уніфікаторські дії царату були спрямовані на позбавлення українського народу не лише залишків державної автономії, але й - на ліквідацію його культурно-національних особливостей. Засобом для реалізації останнього напрямку політики російського самодержавства були зокрема відповідні заходи у галузі як публічного, так і приватного права. Як наслідок - з *середини XIX ст. специфіка державно-правового життя українських земель у Російській імперії фактично зійшла нанівець*. У суспільно-політичному ладі та праві російської України спостерігалася чітка тенденція, спрямована на зміцнення поліційно-бюрократичної

самодержавної системи, посилення національного гніту та уніфікацію правової системи.

Державно-правовий устрій на західноукраїнських землях у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії

Загарбання західноукраїнських земель Австрією

Географічно західні етнічні українські землі – територія Галичини, Північної Буковини (Пониззя) та Закарпаття (Закарпатська Русь) в останній чверті XVIII ст. перебували у складі володінь Габсбургів (в *Священній Римській імперії німецької нації*, з 1804 р. - *Австрійська імперія*).

До початку процесу загарбання Австрією західноукраїнських земель, останні входили до складу декількох держав із різним юридичним статусом.

Хронологічно першим до складу Австрії увійшло українське *Закарпаття*, яке – як частина Трансільванського (Семигородського) князівства – перебувало під протекторатом Османської імперії. Під час австрійсько-турецької війни австрійські війська окупували (1697) Трансільванію, а на *Карловицькому* конгресі (1699) Габсбурги домоглися міжнародного визнання своєї влади над князівством, у складі якого перебувало Закарпаття.

Менш як за сто років (1772) між Росією, Австрією та Пруссією було підписано *Конвенцію* про частковий поділ Польщі. За цим документом під владу Австрії потрапили переважно етнічні українські землі теперішніх Галичини й частини Волині. «Юридичною підставою» входження тієї частини етнічних українських земель до складу Австрійської імперії – т.зв. *ревіндикації* (офіційний термін, яким у Габсбурзькій монархії з 1772 р. називали приєднання Галичини) - став історичний факт їх короткочасного перебування в першій половині XIII ст. у складі Угорського королівства.

Імператриця Марія-Терезія, посилаючись на те, що угорський король Коломан, син короля Андрія I, вважався галицьким королем (1219-1241) і що вона є спадкоємицею угорської корони, дала приєднаним землям назву *Королівства Галичини і Володимирії (Лодимерії)*. У практичному політичному вжитку повна назва вживалася рідко, а приєднаний край скорочено називали *Галичиною*, зокрема й землі волинські, а також етнічні польські.

У результаті чергової австрійсько-турецької війни та слабкості Туреччини австрійці «заокруглили» свої володіння за рахунок Буковини (1774), північна частина якої була заселена українцями, а південна – українсько-румунською людністю.

З подальшими поділами Польської держави Пруссія розширила свої володіння за рахунок етнічних польських, а Росія загарбала раніше захоплені Польщею українські та білоруські землі. Дуже великі нові території на захід від Бреста за Третім поділом Польщі (1795) отримала Австрія. Новій території дали назву – *Західна Галичина* (Нова Галичина). Остання в імперії Габсбургів спочатку існувала як окремий адміністративний край, а згодом (1803) ввійшла до складу Королівства Галичини і Лодомерії. Попри певну автономію проіснувала лише до поразки австрійців у франко-російсько-австрійській війні (1809).

Між іншим, згадана війна суттєво позначилася на державно-територіальному статусі Західного Поділля (Тернопільщина). Тільки впродовж 1809 року Тернопільщина чотири рази переходила з рук у руки: спочатку - австрійське правління, потім - так зване французько-галицьке військо, представником якого була президія уряду адміністрації Тернопільського повіту під протекторатом цісаря Франца I (†1835) та імператора Наполеона I (†1821). Але 20 червня 1809 року на зміну цій маріонетковій президії знову прийшла австрійська влада, яка, однак, протривала усього сім днів. Від 28 червня до 14 грудня було встановлено російське та австрійське цивільне управління. Проте *Шьонбрунським трактатом* Західне Поділля, без міста Броди, перейшло до Росії. Указом Олександра I (†1825) від 14 серпня 1810 р. цю територію назвали «*Тернопільським краєм*».

І тільки внаслідок розгрому Наполеона, формально – Віденським конгресом (1815) в Центральній Європі встановилися нові кордони. Австрія повернула собі територію Західного Поділля (серпень 1815 р.). Царська Росія одержала більшу частину створеного Наполеоном (1807) Великого герцогства Варшавського, на його основі створивши *Царство Польське*, куди входили українські Холмщина й Підляшшя. Частина герцогства як Велике князівство Познанське відійшло до Пруссії. Одночасно Віденський конгрес постановив створити як окрему державу т.зв. *Краківську республіку*, котру згодом (1846) було прилучено до австрійського Королівства Галичини і Лодомерії. Останнє, що відтоді набуло уточненої формальної назви *Королівства Галичини і Лодомерії з Великим князівством Краківським та князівствами Освенцімським і Заторським*, у лютому 1847 р. було переділено

(офіційно, однак формально) на *Східну* (переважно етнічну українську) і на *Західну* (переважно етнічну польську) *Галичину*.

Під час революції 1848-1849 рр. *Головна руська рада* у Львові виступила з пропозицією до цісаря переділити Галичину реально на дві провінції за етнічною ознакою – українську й польську. Але, попри те, що було офіційно санкціоновано утворення в Галичині двох адміністративно-територіальних одиниць (червень 1848 р.), а також підтримку ідеї поділу з боку громадськості (до кінця січня 1849 р. на підтримку поділу було зібрано 200 тис. підписів галичан), Галичина так і залишилася непереділеною австрійською провінцією, в якій місцева влада перебувала в руках польського панства. Українська вимога про поділ Галичини до 1918 р. залишалася в українському русі лише як ідея.

Революція 1848-1849 рр. і подальші поразки Австрії у війнах з Францією, П'ємонтом (1859) та Пруссією (1866) довели неспроможність одноосібного панування австрійців у багатонаціональній державі. Австрійський уряд уклав угоду з угорськими магнатами (1867), за якою Габсбурзька імперія трансформувалась у двоцентрову *дуалістичну конституційну Австро-Угорську монархію* (офіційна назва, запроваджена цісарським розпорядженням від 14 листопада 1868 р., залишилась аж до її розвалу в листопаді 1918 р.).

В Австрії було прийнято (грудень 1867 р.) нову конституцію, а в Угорщині відновлено в чинності угорську квітневу конституцію 1848 р. Обидві конституції встановлювали двопалатний парламент: в Угорщині – *сейм*, а в Австрії – *рейхсрат*.

«Компроміс 1867 р.» надав Угорщині формальної державної рівності з Австрією та розширив її права у внутрішній та зовнішній політиці. Територіально держава в той період поділялася по річці *Лейті* на австрійську частину імперії – *Цислейтанію* з офіційною назвою – Королівства і краї, представлені в рейхсраті. Вона охоплювала 14 областей (серед них Галичину та Буковину). До складу угорської частини – *Транслейтанії* разом із угорськими та іншими землями увійшла територія українського Закарпаття.

Назва нової дуалістичної держави не відображала справжнього національного складу держави (*В.Кульчицький*). Жодна з панівних націй – ні австрійські німці в Австрії, ні угорці в Угорщині – не становили більшості у своїх частинах імперії. Австрійці в Цислейтанії становили всього 35%, а угорці в Транслейтанії – 45% населення. Офіційними мовами імперії стали німецька та угорська, однак у регіонах нарівні з ними функціонували мови місцевого населення, серед них і українська (за тодішньою термінологією – русинська). Саме це давало підставу для тогочасних польських

шовіністів говорити, що українців як національність вигадали австрійці («австрійська інтрига»). За зовнішніми ознаками у цьому був певний сенс: адже австрійська влада, аби зменшити польський вплив на приєднаних землях (принаймні в окремі періоди), ставила на інші етнічні групи місцевого населення, в Галичині – передусім на українців.

Політичне становище українців було вкрай неоднозначним. На Закарпатті існування українців взагалі не визнавалося угорськими властями. У 1868 сейм у Будапешті оголосив усе населення краю єдиною угорською нацією. На Буковині та в Галичині становище було дещо кращим.

Офіційними столицями Австро-Угорщини 1867 р. стали Відень і Будапешт, але згодом Прага, Львів і Краків отримали спеціальні статуси, які, власне, перетворили їх на столиці регіонів. Тоді навіть жартували, що Відень – політична столиця імперії, Будапешт – юридична, Прага – економічна, Львів – культурна, а Краків – мистецька.

Суспільний лад

Австрійська імперія, зокрема до середини ХІХ ст., була *становою* державою. Відповідно, суспільні відносини у приєднаних українських землях і надалі розвивалися на становій основі. Населення поділялося на стани: привілейовані – *шляхта* й *духовенство*, виробничі – *селянство* й *міщанство*.

Австрія від Польщі та Угорщини успадкувала надзвичайну неоднорідність окремих станів і соціальних груп. Найперше це стосувалося *шляхти*, яка в краї стояла на чолі суспільства та об'єднувала неоднорідні прошарки привілейованого стану, що різнилася між собою за соціальним становищем. Однак в політичних правах усі прошарки шляхетського стану формально вважалися рівними.

У найзагальнішому плані в межах шляхетського стану вирізняють (*І.Настасяк*) такі нерівнозначні групи, як *магнати*, *шляхта-пани*, *дрібнопомісна шляхта* і численна *загородова* та безземельна шляхта – *шляхта-голова*.

Магнатами вважалася нечисленна, однак можновладна земельна шляхта-панство, яка здійснювала свою владу над кріпосним населенням через посередництво прошарку господарської (дрібнопомісної) шляхти – дідичів, губернаторів, управителів, економів і посесорів-орендарів. Австрія передала поміщикам-дідичам (*домініям*) політичну владу в сільських місцевостях, зміцнюючи таким чином феодально-становий устрій. Хоча в

літературі зазначається (А.-Дж.-П.Тейлор), що вагомість такої «патримоніальної юрисдикції» над селянством для поміщиків була радше фінансовою, ніж політичною.

Найчисленнішою серед шляхетського стану була *постояла шляхта*. Вона не належала до панівного класу, хоча фактично складала масову соціальну опору феодальної системи господарювання. Привілейований статус шляхти обумовлювався в законодавстві й судочинстві.

Духовенство було особливою верствою. У цілому воно належало до панівного стану, хоча не всі його прошарки користувалися шляхетськими привілеями. Нижче духовенство мало недостатню освіту, часто було матеріально незабезпеченим. Мало того, в деяких місцях Галичини священики (до 1777 р.) відробляли панщину.

Об'єктивно інтересам передовсім тієї верстви духовенства, а також переважно українського за походженням селянства, відповідали австрійські реформи *освіченого абсолютизму*, початок яких хронологічно збігся з підкоренням західноукраїнських земель Австрією. У підсумку, хоча вони й не мали великого практичного значення, однак багато зробили для морального піднесення українців, розбудили енергію й «дали надію на ліпше майбутнє» (М.Грушевський).

Проведені в державі реформи під час правління монархів Марії-Терезії (1740-1780) та Йосифа II (1780-1790) охопили практично всі сфери життя суспільства. Передовсім австрійський уряд вживав заходів щодо піднесення рівня освіти у приєднаному краю. Основними засобами для цього було визначено - розширення мережі народного шкільництва (1774 року австрійська імператриця Марія-Тереза запровадила перший у світі закон про обов'язкову початкову освіту, а 1805 року доповнив його «Політичний закон, німецьких народних шкіл», згідно з яким у кожному населеному пункті імперії повинна була функціонувати школа), і зокрема - створення навчальних закладів для формування верстви української інтелігенції (духовні семінарії - «*Барберіум*» (1774), «*Студіум рутенум*» (1787), реорганізовано Львівський університет (1784)).

Селянство становило більшість населення австрійської України, зосібна, серед українців. Зокрема, у Галичині до селянського стану належали сім із кожних десяти мешканців. Усі вони потерпали від злигоднів і кріпосницького безправ'я. Зростала чисельність селян найбільш вразливих категорій: загородників, халупників, комірників тощо. Зубожіле селянство поповнювало ряди фільваркової челяді або наймитів. Найбільш обтяжливою залишалася панщина, яка становила дві третини від усіх повинностей. Кріпаки давали

феодалам також численні натуральні та грошові збори. Перебуваючи у повному безправ'ї, кріпаки зазнавали наруги й знущання.

Реформи *освіченого абсолютизму* спрямовувалися також і на впорядкування економічних і соціальних відносин, особливо на селі, а тому безпосередньо торкнулися селянства. Занепокоєний загостренням соціальних суперечностей, уряд пішов на серйозні поступки в селянському питанні, по суті започаткувавши процес ліквідації кріпацтва.

Патентом (указом) Йосифа II скасовувалася особиста залежність селян від поміщиків (1781): селянин одержував право одружуватися без дозволу пана; отримував безкоштовну відпустку з метою пошуку заробітку; мав право віддати своїх дітей на навчання й передати свій земельний наділ у спадщину. За цим же патентом частково обмежувалася панщина (3 дні на тиждень або 156 днів на рік). Згодом, відповідно до *Урбаніального патенту* (1789) усі повинності встановлювалися пропорційно до кількості землі, що перебувала в користуванні селян. Загалом такий принцип оподаткування відповідав інтересам останніх. Однак уже на початку 90-х рр. цей патент було скасовано.

Прийнято вважати, що загалом аграрні реформи, здійснені у 70–80-х рр. XVIII ст. Марією-Терезією та Йосифом II, мало змінили припонежане становище селян. Право верховної власності на землю залишалося за феодалами. Реформи не поліпшили матеріального (!) становища основної маси малоземельної та безземельної сільської бідноти (до 80%), Більш того їх економічний визиск австрійською державою навіть посилювався. Адже кількість феодалних повинностей на її користь у 2-3 рази перевищувала данини, які селяни сплачували феодалам. Так, у 1774-1775 рр. на селян було накладено обтяжливий земельний (*рустикальний*) податок, що становив практично п'яту частину прибутку від селянського господарства. Усі ліси визнавалися власністю поміщиків, а селянам обмежили право користування ними (1782). Важким тягарем на селянські плечі лягла 14-річна військова служба, запроваджена австрійським урядом, будівництво державних шляхів тощо. Так попри економічний визиск особисті права західноукраїнського селянина були незрівняно ширшими, порівняно, зокрема, із закріпаченим селянством підросійської України.

Якісний етап у вирішенні аграрного питання, коли кардинально змінилося соціально-правове становище селянства, припав на період європейської революції 1848-1849 рр. Тоді в краї було скасовано панщину, а відтак – в цілому кріпацтво. Внаслідок

чого селянство імперії, зокрема й українських етнічних земель, отримало політичну та економічну свободу.

Ліквідація панщини не була одночасним актом і попри спільні риси мала певні регіональні особливості.

У *Закарпатті* панщину було ліквідовано законом Угорського сейму 18 березня 1848 р. Однак закон не було поширено на всі категорії селянства. Двораки й наймити у поміщиків залишались у попередньому статусі кріпаків, а в переважної більшості селян було відрізано багато землі. У *Галичині* всі феодальні повинності селян оголошено скасованими патентом цісаря Фердинанда I від 17 квітня 1848 р. за рахунок держави. Громадські землі, пасовища, луки, ліси тощо здебільшого залишалися за поміщиками, і за користування цими угіддями селяни змушені були платити. Поміщики вимагали від влади винагороди за втрачені наділи, панщину, десятину і натуральні збори. Тому в липні того ж року австрійський рейхсрат (парламент) ухвалив скасувати феодальні повинності за викуп. Землевласники одержували викуп 5-відсотковими облігаціями, що погашалися державними кредитними установами протягом ряду років. Селяни ставали боржниками держави і щорічно зобов'язувалися аж до 1943 р. сплачувати певну частину боргу і позичковий відсоток. На *Буковині* скасування феодальних повинностей проголошувалося від 1 липня 1848 р. Звільнення від панщини зі збереженням за селянами земельних наділів також було проведено за викуп, виплата якого мала тривати аж до 1944 р. Згідно з підписаним цісарем законом від 7 вересня 1848 р. про скасування кріпосного права селяни ставали власниками земельних наділів. Але наділи одержали тільки ті із селян, хто мав їх на час звільнення.

Попри економічно грабіжницький характер аграрної реформи середини XIX ст. в Австрії, сам факт остаточного скасування кріпосного права був прогресивним явищем. А найважливішим результатом реформи стало набуття селянством нового статусу – суб'єкта цивільно-правових відносин. На честь скасування кріпацтва у багатьох селах краю встановлювали пам'ятники-хрести, які стоять й дотепер.

Міщани були другою після селян виробничою частиною населення. Питома вага міщан у населенні краю була незначною. У Галичині лише кожен дев'ятий з десяти мешканців краю проживав у місті. Унаслідок деформації соціальної структури західноукраїнське місто було переважно неукраїнським. По суті населення міста складалося з трьох національно-суспільних компонентів: *євреїв*, що займали торгівлю площию і володіли на правах спадкоємної власності прилеглими до неї садибами та

будинками; *чиншових ремісників-християн*, зобов'язаних платити чинш від свого ремесла й відбувати певну панщину для двору під час жнив і сінозбирання; *мешканців передмістя* – хліборобів, які, власне, нічим не відрізнялися від селян.

В останній третині XVIII ст. на галицьких землях спостерігалось деяке промислове пожвавлення, що було наслідком розвитку товарно-грошових відносин і заохочувальної політики австрійського уряду. Наприклад, цісарським патентом дозволялося розвивати промисли й торгівлю, надавалися пільги купцям, ремісникам незалежно від їхнього віросповідання, було ліквідовано приватні митні збори у містах, запроваджено закон про податкові пільги для тих власників землі, котрі видобували руду і виробляли метал тощо (15 липня 1775 р.). Найважливіше значення в той період для піднесення економіки Східної Галичини мав патент про залучення ремісників з-за кордону для поселення їх у містах і містечках цього краю (13 травня 1784 р.). Зазначеним особам надавалися великі пільги. У першому параграфі патенту зазначалося, що ремісники, котрі прибули до міст і містечок Східної Галичини, звільнялися на десять років від сплати будь-яких податків, отримували безкоштовно матеріали для спорудження власних будинків, а їхні сини звільнялися від військової повинності.

Правове становище міщан значною мірою залежало від статусу міста. Австрійський імперський уряд проводив політику ліквідації міського самоврядування, тому до середини XIX ст. усі міста краю поділялися на *королівські* (державні) та *приватновласницькі*. У привілейованому становищі перебували королівські міста, мешканці яких звільнялися від панщинних повинностей. Адміністративний устрій таких міст наближали до устрою австрійських міст. Регулярно проводилися опис маєтностей, облік прибутків їхніх власників, частина з яких виділялася на розвиток самих міст. У приватновласницьких містах найбідніше населення прирівнювалося до кріпаків. Управління в приватновласницьких містах здійснювали *магістрати*, до складу яких входили представники патриціату й середнього міщанства. Вибори проводилися з дозволу старост і за їх присутності. Міська біднота не мали права участі у виборах. Порядок виборів і судочинства визначали власники міст. Вони на свій розсуд роздавали посади особам зі свого оточення. Приватновласницькі міста змушені були виборювати право на розширення торгівлі, мати значний активний і пасивний капітал, відкривати школи, будувати храми тощо. Однак у цілому міщанське населення було так само особисто підданим,

як і сільське. Єдиним привілеєм, яким користувалися міщани, було право ярмаркової торгівлі.

Політична система Австрії (Австро-Угорщини)

Політична система імперської Австрії, а потім – Австро-Угорщини формувалася еволюційно протягом кількох століть. Декілька разів найвища влада країни переживала глибоку кризу, але щоразу таланило провести реформи, що забезпечували модернізацію суспільно-політичних відносин.

Політичний устрій Австрійської імперії тривалий час опирався на *абсолютну владу* монарха за суворо *станового ладу* суспільства. Процес централізації державного управління в імперії як багатонаціональній державі посилювався, особливо від XVIII ст. Формально першим нормативним актом щодо усіх австрійських земель, який визначав їх як складові Австрії, стала *Прагматична санкція* (1713). До середини XIX ст. в Австрійській імперії вирізнялися три групи країв: німецькі (Австрія, Крайна, Штирія, Трієст), слов'янські (Чехія, Моравія, Галичина, Буковина), угорські (Угорщина, Закарпаття, Хорватія).

Спадковий монарх Австрії – *цісар* -*зосереджував у своїх руках усю законодавчу, виконавчу і судову владу*. Він *уважався єдиним джерелом права*, видавав найвищі постанови, патенти, мандати, едикти, резолюції. Свої функції імператор виконував за допомоги *особистої канцелярії*. Дорадчим органом при ньому була *Придворна канцелярія*. Упродовж низки років існувала окрема канцелярія для Галичини – *Галицька придворна канцелярія* – на чолі з *канцлером* (1774-1776 і 1797-1802). Вона безпосередньо підпорядковувалася імператорові, і не мала чітко визначених функцій: розробляла перспективні плани економічного розвитку Галичини на основі австрійського конституційного права, працювала над удосконаленням адміністративного поділу краю та формуванням галицьких владних структур.

Після придушення революції 1848-1849 рр. упродовж наступних кількох десятиліть залишалося відкритим питання про політичний лад у державі. В Австрії запанувала неоабсолютистська система влади, в умовах якої посилилася прагнення австрійських правлячих кіл до централізму та зміцнення позицій німецького елементу в імперії. Це призводило до частих змін у системі центральних органів влади та управлінських структур на місцях. Завершеного вигляду політична система імперії набула в результаті змін, проведених у другій половині 60-х рр. XIX ст. Саме тоді, з утворенням дуалістичної Австро-Угорської монархії,

було створено систему політичних і адміністративних установ, видано низку законодавчих актів, які в головних рисах збереглися аж до розпаду імперії.

Згідно з австрійською конституцією (1867), вищою владою в Австро-Угорській монархії залишався *імператор* (цісар, король). Виконавчу владу здійснював *Кабінет міністрів*. Три міністерства – закордонних справ, військове і фінансів – були спільними для Австрії та Угорщини і підпорядковувалися безпосередньо імператорові. Решта обмежувалися діяльністю в одній з двох частин дуалістичної монархії. У питаннях законодавства імператорові допомагав орган представницької влади – *рейхсрат*, компетенція якого обіймала фінанси, бюджет, міжнародні договори, військові справи, грошову систему, транспорт, митниці, промисловість, медицину, віросповідні відносини, права громадян, освіту тощо.

Рейхсрат складався з двох палат. До верхньої палати – *палати панів* (магнатів) – входили повнолітні принци імператорської родини, вищі чиновники, представники знатних аристократичних родів, архієпископи, єпископи з князівськими титулами, окремі особи, призначені імператором за видатні заслуги у різних галузях державної та громадської діяльності, науки й мистецтва. У питаннях законотворчості Верхня палата відігравала скромну роль. Самостійно вносити поправки до законопроектів вона не мала права. Якщо виникали суперечки, то палата панів могла відкинути весь законопроект, але не окремі поправки. Чисельність верхньої палати не була стабільною і варіювалася в межах від 250 до 300 осіб. Нижня палата – *палата депутатів* – спершу складалася з 353 представників усіх країв імперії.

Галичина та Буковина в австрійському рейхсраті мали своє представництво, яке однак не принесло краю особливих вигод в силу обмеженості прав парламенту і загалом нечисленності галицького і буковинського (зокрема українського) представництва в ньому. Проте відіграло позитивну роль у формуванні національних політичних еліт, становленні демократичних традицій політичного життя.

Законопроекти спочатку розглядалися нижньою палатою, потім затверджувалися верхньою палатою рейхсрату. Після цього вони санкціонувалися імператором. Без його згоди прийняті рейхсратом закони вважалися недійсними. Водночас конституція дозволяла імператорові (ст. 14) у разі крайньої необхідності, а також у період, коли парламент був розпущеним, видавати закони простим імператорським указом. Цією можливістю імператор користувався, коли потрібно було обійти заперечення рейхсрату. За цим же положенням цісар міг затвердити (відхилити) законопроект, якщо

він не дістав більшості голосів у третьому, останньому читанні. Депутати здійснювали контроль за виконавчими органами через подання запитів (інтерпеляцій). Нижня палата мала також право призначати комісії для розслідування правильності дій адміністративних органів.

Виборча система. Спершу до нижньої палати своїх представників обирали місцеві сейми (до **1873 р.**). Згодом запроваджувалися вибори депутатів (послів), які мали австрійське громадянство і досягли 30-річного віку, за *куріальною* системою.

В основу чотирьох курій було покладено станово-майновий принцип. До *першої курії* належали великі землевласники, які платили від своїх володінь не менше 100-200 золотих ринських (корон) державного річного податку. Вони голосували безпосередньо за свого кандидата. З *другої курії* обиралися депутати від найбільших міст. Вона складалася з буржуазних верств із певним мінімумом податку – духовенства, службовців, учителів, адвокатів, лікарів, цехових майстрів, власників майстерень та ін. Проте до виборів допускалися лише дві третини міського населення (платили по 10 гульденів річного прямого податку), а бідніша третина мешканців міст виборчих прав позбавлялась. *Третя курія* – торгово-промислових палат – об'єднувала купців і фабрикантів, які голосували через своїх представників у палатах. Вони також голосували прямо в міській курії та в курії великих землевласників. *Четверта курія* об'єднувала сільські громади. Так само, як і в містах, до виборів допускалися дві третини сільських жителів із тих, які платили по 8 та більше корон річного податку, а інші права голосу позбавлялися.

Окрім того, голосування в курії сільських громад було *двоступеневим*. У селянській курії, на відміну від інших, спершу у громадах обиралися виборщики (*вальмани*), які вже потім обирали безпосередньо депутатів. Один виборщик обирався на 500 виборців. Громади, які мали менше 500 виборців, обирали одного виборщика. Власники маєтків (*двірських обшарів*), які платили не менш як 50 ринських податку, ставали виборщиками без обрання. До виборів не допускалися малолітні й жінки, ті, хто отримував допомогу з публічних фондів, банкроти, засуджені. Виборче право можна було реалізовувати лише в одній громаді. Виборщика обирали усно (з голосу) абсолютною більшістю голосів. Так само усно й відкрито виборщики обирали депутата. Це відкривало можливості для масових зловживань під час виборів. Непоодинокими були випадки підкупу виборщиків та застосування щодо них адміністративного чи морального тиску.

Про зловживання під час крайових виборів чимало писала галицька та буковинська преса.

У 1873 було введено прямі вибори від усіх курій, окрім сільської. Внаслідок зниження майнового цензу для міських і сільських курій до 5 гульденів річного прямого податку, у 1882 значно зросла кількість виборців, однак уряд відмовився ввести загальне виборче право.

Чергова виборча реформа відбулася наприкінці XIX ст. (1896), коли вже на основі загального виборчого права було запроваджено додаткову – п'яту – *загальну* курію. У ній брало участь усе доросле населення, зокрема й ті, хто голосував у перших чотирьох куріях. Депутати розподілялися таким чином, що по першій курії одного депутата обирали, наприклад, у Галичині, 64 поміщики, а по п'ятій – аж 69 697 виборців. У цьому справедливо вбачали (*В.Кульчицький*) класовий характер парламентської системи Австро-Угорської монархії. Саме тому боротьба за реформу виборчої системи в Галичині та Буковині на зламі XIX–XX ст. стала вагомим чинником демократичного руху. Для українців, окрім загальнодемократичного змісту, вона мала ще й важливе національне значення. Запровадження загального, прямого, рівного й таємного голосування однозначно робило українців панівним урядово-політичним елементом у східній частині провінції (зокрема, українці мали би більшість у повітових радах Східної Галичини).

Куріальній виборчій системі в Австро-Угорській монархії було покладено край із прийняттям нового виборчого закону (1907). Він декларував загальні, рівні та безпосередні вибори за таємного голосування, однак лише для повнолітніх громадян сильної статі.

Отже, політична система імперської Австрії (Австро-Угорщини) еволюціонувала від абсолютизму до конституціоналізму. В цілому виборче право на українських землях австрійської частини дуалістичної монархії було обмежене майновим і віковим цензами та куріальною системою. А вибори до австрійського парламенту не були прямими та безпосередніми.

Адміністративно-політичний розвиток

Адміністративно-політичний розвиток західноукраїнських земель (адміністративно-територіальний устрій та місцеві органи управління) після приєднання їх до володінь Австрійської імперії здійснювався в напрямі *уніфікації* його з усією монархією, а також вирізнявся низкою позначених попередніми історичними умовами особливостей.

Закарпаття. Вхідження краю до складу Австрійської імперії мало позначилося на адміністративно-політичному устрої краю. Тут продовжували існувати традиційні для угорських етнічних земель адміністративні одиниці – *комітати (жупи)*, які в свою чергу складались з *доміній*. У 1867 р., коли Угорщина дістала державність у складі монархії, на українському Закарпатті було чотири комітати (*Березький, Ужанський, Угочанський, Мармароський*). Комітати входили до складу *Пожонського (Братиславського) намісницького управління*, що підпорядковувалося Будапешту.

На чолі комітату стояв один із великих землевласників – *жупан (наджупан)*, якого призначав король. Утім, місцеві дворяни обирали *піджупанаю*. Зосереджуючи у своїх руках виконавчі функції, він відігравав на певних етапах вирішальну роль. До складу комітатського управління входило 30–40 осіб (окружні начальники, секретарі, касири, землеміри, збирачі податків та ін.). У комітатських управліннях зосереджувалась *адміністративна, фінансова, військова та судова* влади. Зокрема, його урядовці здійснювали контроль за відробітком панщини, стягненням державних і військових податків, чинили судочинство над місцевим населенням. Міста в Закарпатській Україні поділялися на *жупні та окружні*.

Місцевими органами самоврядування з дуже обмеженими повноваженнями були *представництва*. Але наприкінці XVIII ст. вони практично перестали існувати. Замість них були створені *комітатські збори* – як дорадчий орган при жупані, – що складались із заможних верств населення.

Домінії об'єднували землі з містами й селами, що належали феодалові, церкві чи державі. До складу доміній входила система «*ключів*», що складалася з кількох фільварків. Найнижчою посадовою особою був староста села, призначуваний феодалом. Згодом (після 1772 р.) старости обиралися селянами на один рік.

Галичина. Створене із земель загарбані Галичини – Королівство Галичини і Волині (Володимирії, Лодимирії) – попервах зазнавало неодноразових адміністративно-територіальних змін.

Загарбавши край, Австрія переділила його на *чотири воєводства*, які, своєю чергою, ділилися на *дистрикти* (усього 24). Через три роки (1775) відбулася реорганізація адміністративного устрою. Приєднаний край переділили на шість *округів (циркулів)*, а ті – також на дистрикти (19). Втім, незабаром відбулася нова реорганізація: кількість округів збільшилася до 18, а дистрикти ліквідували (1782). Натомість утворювалися *округи* з поділом на

повіти. (У кожному окрузі було по 5–12 повітів, а всього – 136). За черговою адміністративно-територіальною реформою (1866) а, кількість повітів збільшилася до 76, а з часом (1910) - зросла до 81.

Повіти поділялися на *гміни*, що складалися з одного чи кількох поселень. Окрім адміністративних, були ще й судові повіти – у Східній Галичині їх налічувалося понад 90. Певний вплив на керівництво промисловістю краю мали чотири промислові палати: у Східній Галичині – *Львівська* і *Бродівська*; у Західній – *Краківська*, на Буковині – *Буковинська*.

Особливістю політики австрійського абсолютизму стало збереження деяких зовнішніх форм станової організації. Інститут польських шляхетських сеймиків було замінено на створений за зразком інших австрійських земель *Галицький Становий (постулатовий) Сейм (1775-1845*, з перервами; формально ліквідований 1849 р.) із дорадчими правами у вирішенні станових і місцевих питань. Юрисдикція станового сейму поширювалася також і на територію Буковини. Цей орган повинен був щороку, згідно з патентом імператора, збиратися на кількадеденну сесію, щоб заявити йому про свою лояльність і висловити побажання до уряду. Імператор, що призначав членів сейму, мав право його розпуску. До складу сейму входили представники трьох соціальних груп. Першу складали *князі, графи й барони*, а також архієпископи та *інфулати* (особи, які мали звання єпископа, але не управляли єпархією). До другої належало *рицарство*, тобто всі інші шляхтичі, а третю формували *міські депутати* – по два від найбільших міст (фактично цим правом користувався лише Львів).

Сейм обирав виконавчий орган, що діяв на постійній основі, – *Становий крайовий комітет* із семи членів (по два від магнатського й духовного станів і представник міського стану). Комітет складався з чотирьох відділів: 1) шкільного; 2) у справах управління; 3) «громадських доходів» та 4) шляхетських метрик. Головою станового сейму і крайового комітету був губернатор, який в окремі роки (1783-1790) самостійно виконував функції, що належали становому комітетові. Попри засідання сейму, місцева шляхта збиралася також на зібрання, які називалися *контрактами*.

За своїми правами «королівство» фактично вважалося *губернією*. Вищу австрійську владу здійснювало *губернське правління*, яке поділялося на *департаменти* (їхня кількість не була постійною), що відали окремими галузями управління. Головним адміністратором був *губернатор* (або *президент* губернського правління), який призначався імператором. У період 1772-1849 рр. у Галичині змінилося 14 губернаторів. З 1849 р. вища крайова посада губернатора дістала назву *намісника*, а адміністрація краю,

себто вищий орган виконавчої влади в Королівстві Галичини та Волині – *Галицького намісництва*.

Губернаторові (згодом намісникові) належали всі адміністративно-політичні функції. До його компетенції входили підтримання правопорядку, поліцейного нагляду, питання освіти, релігійних культів, торгівлі, промисловості, сільського господарства та будівництва. Свої функції він здійснював через підпорядковані йому установи – крайові фінансову дирекцію, шкільну раду, команду жандармерії тощо.

З другої половини XIX ст. галицького намісника призначав цісар після консультацій з польським табором, традиційно з середовища польської консервативної аристократії.

Циркули-округи (а згодом повіти) в Галичині й на Буковині очолювали окружні (повітові) *старости*. До їхньої компетенції належали адміністративні та поліцейні справи, нагляд за торгівлею, промисловістю, призов до армії тощо. Штат циркулу був невеликим – усього 10–12 осіб. Старості підпорядковувався старостинський апарат – *комісари, секретар, канцеляристи, практиканти й посильні*. Старост і комісарів призначав імператор, а всіх інших посадовців – староста. Звичайно (*В.Кульчицький*) на керівні посади призначалися люди, які належали до маєтних класів, а також пройшли школу в австрійському бюрократичному державному апараті. Від другої половини XIX ст. старости повітів призначалися міністром внутрішніх справ, але без зазначення повіту намісництва, до якого їх направляли – це вирішував сам намісник. Старости користувалися широкими повноваженнями у вирішенні господарсько-адміністративних питань, в їхньому розпорядженні перебувала місцева поліція, в разі потреби вони могли використовувати військові частини, розташовані на території повіту. Старости також здійснювали нагляд над органами управління у містах.

У містах австрійський уряд спершу передбачав побудову адміністративно-правових відносин на принципах магдебурзького права, що узаконювало стан міського населення як самостійного прошарку, визначало норми самоврядування тощо. Проте незабаром на території багатьох міст створювалися *юрисдики*, дільниці, виведені з-під підпорядкування міській владі та міському судочинству. Вони підпорядковувались окремим відомствам.

Самоврядування в містах значно обмежувалось: у багатьох із них виникали нові магістрати, адміністративні функції яких виконували чиновники, призначені австрійськими урядовцями. Згодом (після 1782 р.) у ряді міст магдебурзьке право взагалі скасували (у Львові - 1786 р.), а міські урядовці остаточно

перетворилися на державних чиновників, які підпорядковувалися австрійському уряду. Більшість невеликих міст переводилась у ранг села. Великі та середні міста поділялися на *обводи* (мікрорайони).

Права міської адміністрації та органів самоврядування зафіксовано у *конституції (1791)* для *Галичини*, схваленій австрійським урядом під час реформування адміністративного устрою. Згідно з конституцією, офіційний Відень створив на теренах краю дев'ять регіональних політичних центрів для здійснення контролю за політичними процесами у містах, містечках та окремих селищах. У таких містах, окрім міської ради (магістрату), було створено *майнові окружні дирекції*, організовано поштове й митне управління, а також *політичні уряди*, сфера дії (контрольні функції) яких поширювалася на регулювання міграційними та імміграційними процесами передовсім у прикордонних територіях. Проте Галицька конституція діяла недовго: 1805 р. вона втратила чинність із прийняттям урядового декрету про впровадження *камерального*, тобто господарсько-облікового, управління.

Відтоді управлінням у містах клопоталися *бургомістри, асесори, касири, контролери, синдики*. У невеликих містечках призначався лише один асесор, який одночасно виконував контрольні функції. До відання магістратів було віднесено також управління міським майном і керівництво діяльністю поліції. Державною мовою визнавалася німецька. У діловодстві допускалися латинь і польська. Відбувався активний процес онімечування всіх ланок адміністративного апарату, який перебував у руках австрійських чиновників.

У період революції 1848 р. з ініціативи *Головної руської ради* у містах і містечках Галичини як органи влади створювалися *місцеві руські ради*. До них входили селяни, міщани, інтелігенція, духовні особи. Ці органи стали осередками національно-визвольного руху, очолювали боротьбу за відокремлення Східної Галичини від Західної (польської) і перетворення її в окрему провінцію на правах територіальної автономії. Вони виступали за створення національної гвардії, за демократизацію народної освіти й навчання рідною мовою. Австрійський уряд погодився лише на запровадження навчання рідною мовою в народних школах, на викладання її як обов'язкового предмета в гімназіях та на відкриття кафедри української мови у Львівському університеті.

У *сільських місцевостях* австрійський уряд не створював низової ланки державного апарату і передав усю повноту політичної влади *домініям*. Із трьох кандидатів, яких обирало село,

поміщик призначав війта. Втім компетенція останнього вважалася незначною. Крім цього, адміністративно-політичні функції в селах виконували поміщики чи їхні управителі – *мандатори* (до 1856 р.), яких на посаді затверджували окружні старости. Мандатори – це формально державні чиновники з повноваженнями від окружної влади. Влада мандаторів мала універсальний характер – вони здійснювали судово-поліційні та фінансові функції: збирали податки, встановлювали різні повинності, користувалися правом тілесного покарання тощо.

Буковина в Австрійській імперії пройшла через етапи військового управління, окружного управління та крайового управління.

Попервах управління цим краєм здійснювали військові власті Австрії – її територія підпорядковувалася *придворній військовій раді* та генералітету військового командування Галичини та Володимирії під офіційними назвами – *Буковинський дистрикт, Чернівецький генералітет, Галицький прикордонний генералітет*.

Військову адміністрацію в Буковині було замінено цивільним управлінням (1786), а згодом (1787) долучено до складу Галичини як окрему адміністративно-територіальну одиницю. У період революції Буковина набула статусу окремого краю зі своєю адміністрацією (1849). Тоді на основі її двох *цинутів* – Чернівецького та Сучавського – створювалися *дистрикти*, що, своєю чергою, поділялися на *околи* (9). Згодом (березень 1861 р.) крайовий статус Буковини було піднесено до рангу *герцогства*.

Загальними ознаками всіх етапів і форм управління Буковиною (за М.Никифораком) були: німецькі чиновники, німецька урядова мова і загальноавстрійські закони.

Вищим чиновником герцогства став *президент*, який очолював крайове управління, призначався цісарем і центральним урядом, а відтак безпосередньо підпорядковувався останньому.

До компетенції крайового президента належало політичне управління, релігійні справи, культура, освіта, торгівля, ремесла, забезпечення правопорядку. На посаду крайового президента призначалися люди різного соціального стану, різної підготовленості, з різними політичними орієнтаціями, винятково з інших коронних земель імперії.

Крайовому управлінню, якому підпорядковувалися усі місцеві адміністративні органи, очолювалося *президією*. Сюди надходили практично усі справи політичного характеру, справи, що стосувалися виборів, друку, цензури, політичного нагляду. Президія мала свій робочий орган – президіальне бюро.

Управління ділилося на департаменти. Функції та компетенція департаментів встановлювались президентом.

Органи самоврядування

Самоврядування в імперській Австрії запроваджувалося на початку 60-х рр. XIX ст., коли віденський уряд змушений був удатися до децентралізаторських перетворень. Останні виробили нові форми співжиття народів. Викликана ними певна демократизація управління країнами проводилася на соціально-класовій основі. Паралельно з державно-управлінськими структурами – намісництвом, староствами, мандаторами – формувалися самоуправлінські органи: *крайові сейми і повітові сеймики (ради)*.

Юридичною підставою створення крайових сеймів послужили оголошені цісарським патентом *Крайовий статут і Сеймова виборча ординація для Королівства* (1861). Статус повітових представництв, міських і сільських громад (*гмін*), окремих великих міст, а також панських маєтків («*двірських обшарів*») визначався окремими законами.

Крайове самоврядування. Крайові сейми проголошувалися найвищими органами влади у крайових питаннях і створювалися тільки в Галичині й на Буковині. Вони формувалися двома шляхами: призначення т.зв. *вірилістів* (церковні ієрархи, ректори університетів, титуловані особи) та обирання депутатів за куріальною системою строком на шість років. Система виборів до крайових сеймів була аналогічною до виборів у рейхсрат. Вона несла на собі відбиток феодалних станових норм, а у забезпеченні політичних прав надавала перевагу одним верствам населення над іншими.

Сейм мав право встановлювати крайові закони, зокрема у справах економіки й фінансів, питаннях громадського життя, проблемах церкви, школи, крайової агрокультури тощо. До кола компетенції крайового сейму належали справи про охорону лісів, полів, використання вод, піднесення сільського господарства і промислів, влаштування громадських органів управління, крайові шляхи (за винятком залізниць), влаштування народних та професійних шкіл, постанови про мову викладання в навчальних закладах, влаштування та утримання лікарень і всіляких добродійних закладів, формування прибуткової та видаткової частин місцевого бюджету тощо.

На потреби краю дозволялося встановлювати додаткові місцеві податки в розмірі не більше 10% від основного державного податку. Так, Галицький сейм опікувався будівництвом та підтриманням у належному стані місцевих доріг, спорудженням і утриманням державних установ, казарм цісарського війська, в'язниць, соціальних закладів тощо. Цим потребам мав відповідати місцевий бюджет, тож депутати запровадили крайові податки, які у 2-3, а іноді навіть у 4-5 разів були більшими, ніж у середньому по імперії. Наприклад, крайовий податок на пиво удвічі перевищував той, що збирали в австрійських областях.

У межах чинного законодавства сейм міг обговорювати загальнодержавні закони і звертатися до загальнодержавних органів влади, висловлювати свою думку про всі справи, в яких до нього звертався уряд.

Рішення сейму набирали чинності лише після затвердження їх імператором. Очолювали роботу сейму крайовий *маршал* (маршалок) та його заступник, призначувані імператором із кола депутатів за поданням президента краю. Сесії сейму мали відбуватися не рідше одного разу на рік і скликалися за розпорядженням імператора. Для підготування і розгляду окремих питань, що розглядалися під час сесії, створювалися депутатські комісії, зокрема фінансова, мандатна, шкільна, адміністративна тощо.

У період між сесіями сейму вся повнота влади зосереджувалася в руках виконавчого органу – *крайового виділу* (комітету). До нього входили маршалок, представники од виборчих курій та один представник від усього сейму. Виділ клопотався поточним управлінням крайовим господарством і крайовими установами, представляв край у всіх правових питаннях, готував необхідні документи для роботи сесій сейму. Про свою діяльність виділ звітував перед сеймом.

Сфера компетенції сейму та виділу була досить обмеженою, значною залишалась їхня залежність від центральних властей та органів політичного управління. Наприклад, галицький намісник, маючи право законодавчої ініціативи та подання ухвал крайового сейму до цісарської санкції, міг протегувати чи гальмувати певні законопроекти; він також мав реальний вплив на результати сеймових виборів. Хоча Галицький крайовий сейм домігся щорічних звітів намісника про діяльність галицької адміністрації, але так і не зміг утвердити межі його відповідальності перед крайовим парламентом. Попри те, все ж таки в основу діяльності крайових сеймів було закладено демократичні принципи, які уособлювали народоправство й колективне керівництво. А відтак крайове самоврядування сприяло усвідомленню населенням прямої

залежності між впливами в управлінні та реальними здобутками в усіх сферах суспільного, зокрема національного, життя.

Міське самоврядування. У рамках проведеної в Австро-Угорщині реформи міського самоврядування (1870) у великих містах (із західноукраїнських – у Львові й Чернівцях) було відновлено органи міського самоврядування. Відповідно до міських статутів, розв'язання всіх питань політичного, економічного і культурного життя стало виключною компетенцією *міської ради* та її виконавчого органу – *магістрату*. Міська рада й магістрат виконували подвійні функції. Вони вирішували питання, що стосувалися їхньої власної компетенції самоврядування (управління маєтками, фінансами міста, торгівлею тощо), а також клопоталися «*дорученими справами*» (вибори до сейму і рейхсрату, військові та інші питання), тобто виконували окремі функції державної адміністрації. Очолював магістрат *президент міста*, який обирався радою на весь термін її повноважень (шість років) і затверджувався імператором.

Повітове самоврядування. Органи самоврядування на рівні повіту репрезентували *повітові ради* (сеймики, збори). Зі свого складу рада обирала як виконавчий орган *повітовий виділ* і *голову*. Кандидатуру останнього затверджував цісар. Повітова рада обиралася по чотирьох куріях (I – великих землевласників, II – великих промисловців і торговців, III – міських, IV – сільських громад), щоправда, за нижчих норм майнового цензу. Кількість обраних до повітової ради депутатів представниками кожної з курій залежала від загальної суми прямих податків, що їх сплачували члени цієї групи відносно податкової суми повіту. Одна курія могла вибрати не більше 12 осіб.

Повітові ради виконували розпорядчі функції. До їхньої компетенції належали господарські справи повіту. Повітова рада укладала річний бюджет, мала право встановлювати надбавки до прямих податків, брати позички. На звернення урядових органів влади чи сейму повітова рада повинна була висловлювати свої міркування з тих чи інших питань. Право розпуску повітової ради мав намісник (на Буковині – крайовий президент). Відповідно до повітової виборчої ординації вибори у третій та четвертій куріях були двоступеневими. Бути обраними до повітової ради позбавлялися права ті особи, котрі не сплачували прямих податків. Члени повітової ради працювали на громадських засадах.

Повітові органи самоврядування, особливо на Буковині, не мали якогось самостійного значення. У багатьох повітах вони діяли кволо, майже повністю віддаючи свої повноваження крайовим властям. Уже 31 грудня 1872 р. імператор підписав указ, яким

скасовував повітові органи самоврядування на Буковині. Їхні повноваження й фонди передавалися в розпорядження крайового віділу, а також окремим адміністративним установам.

Громадське самоврядування. Відповідно до Закону про громади (1866) у селах і містах створювались органи громадського (тимчасового) самоврядування: *громадська рада* – постановчий і контрольний орган, і *громадська влада* – виконавчий, керівний орган. До виконавчого органу, що його рада вибирала зі свого складу, входили: начальник (бурмистр, війт) і принаймні два радних (асесорів, присяжних).

Громадська рада складалася з вибраних членів (8-36) і «*радних без вибору*». До останніх належав кожен член громади, котрий сплачував, щонайменше, шосту частку загальної суми прямих податків громади, а також володарі великої (табулярної) власності на її території. Якщо на території громади містився великий земельний маєток, то його власник ставав членом громадської ради без виборів. Члени ради і старшина обиралися на три роки. Обрані не мали права відмовлятися від обрання.

Громадська рада мала найвищу владу в громаді, до її компетенції входили всі питання поточного управління громадським життям: вона стежила за витратами і прибутками, обирала старшину, надавала право проживання у громаді, представляла громаду у стосунках із вищими органами влади. Засідання громадської ради (не рідше одного разу на три місяці) відбувалися публічно, рішення ухвалювалися простою більшістю.

Відповідно до виборчої ординації для громад право обирати мали особи, які не менше одного року сплачували прямі податки. На підставі виборчих списків утворювалися «виборчі кола». У громадах, де кількість виборців не перевищувала 50, створювалися два, в усіх інших – три кола. З цією метою податкова сума поділялась у першому випадку на дві, у другому – на три рівні частини, й відповідно до цього виборці зараховувалися до того чи іншого кола. Кожне коло, незалежно від кількості виборців, обирало однакову кількість радних. Голосування було відкритим.

Компетенція органів громадського самоврядування ділилася на *власну* та *доручену*. Під останньою розумілася співучасть громад у діяльності органів державної влади. Коло дії громад було широким, але стосувалося тільки місцевих питань. Вони відали веденням господарства на даній території, дбали про безпеку особи, піклувалися про утримання громадських доріг, будинків, майданів, мостів, наглядали за виконанням чиновниками службових повноважень, моральним станом у громаді, справами убогих, мірами

ваги і довжини, утримували народні школи, заклади охорони здоров'я, полагоджували спірні питання між членами громади, здійснювали *ліцитації* (продаж із торгів) рухомого майна тощо.

Над діяльністю органів громадського самоврядування встановлювався подвійний контроль: щодо громадської сфери нагляд здійснювали органи повітового самоврядування (повітові ради та виділи), стосовно доручених питань – урядова влада. Керівництво громад безпосередньо підпорядковувалося повітовим і крайовим органам політичного управління, але питання територіальних змін, злиття чи роз'єднання громад та їхнього устрою перебувало в компетенції крайового сейму. Право розпуску органів громадського самоврядування належало намісникові. Громада в такому разі могла апелювати в зазначеному порядку до Міністерства внутрішніх справ.

Самоврядування панських маєтків. Окремим законом (1866) регламентувалася діяльність панських маєтків (колись доміняльна земельна власність), яким надавався статус окремих адміністративних одиниць (*«двірські обшари»*). Власник двірського обшару міг сам управляти на цій території або найняти управителя. Селян, ремісників, чиновників, поміщицьких слуг, які проживали на території двірського обшару, не дозволялося обкладати податками на потреби громади і залучати до різних робіт, що їх виконували члени сільських громад, як, наприклад, ремонт доріг, мостів. Таке привілейоване становище мешканців двірських обшарів спричинювало постійне невдоволення жителів сільських громад і стало одним із важливих питань під час реформування громадського закону на початку ХХ ст.

Отже, система місцевого самоврядування в Галичині й на Буковині сформувалась у процесі конституційних і децентралізаторських перетворень 1860-х років. Вона спиралася на такі засади: дуалізм урядової та автономічної влади на рівні провінції (намісництво – сейм) і повітів (староства – повітові ради), створення окремих адміністративних одиниць із громад – гмін (сільських або міських) і панських маєтків (*«двірських обшарів»*), майновий цenz на виборах до всіх представницьких органів, самоврядування на рівні громад із установленням за ними подвійного контролю – з боку урядової та автономічної влади. Органи місцевого самоврядування в Галичині й на Буковині наділялися досить широкими повноваженнями, виключно місцевих, переважно господарських питань. Однак як наслідок постійного адміністративного контролю були позбавлені можливості самостійно їх виконувати.

Судово-прокурорські органи

Судово-прокурорські органи в Галичині й на Буковині (меншою мірою – на Закарпатті) упродовж австрійського (австро-угорського) панування зазнавали неодноразових більших чи менших змін.

Найменше структурних змін в організації суду було в період останньої чверті XVIII – середини XIX ст. У той період майже без змін зберігалася попередня судова система. Судочинство й далі спиралося на засади станового суспільства і не відокремлювалося від адміністрації. Шляхта судилась у шляхетських – земських і городських (діяли на постійній основі) судах. Міщани самоврядних міст – у магістратських, в яких *суд ради міста* розглядав цивільні справи, а *війтівсько-лавничий* – кримінальні справи, земельні та спадщинні суперечки. Для духовенства існували особливі – єпископські суди, юрисдикція яких поширювалася також на кримінальні справи духовних осіб (*І. Настасяк*). Для сільського населення судами першої інстанції стали вотчинні (панські) чи домініальні суди. Щоправда, в судовій практиці стало обов'язковим (1774) використання австрійських правових актів. Усі рішення державних судів виносилися від імені імператора. Кожному надавалося право оскаржувати рішення судів до губернатора (*верховний губернаторський суд*), а смертні вироки виконували лише після перевірки справи губернатором.

Певні зміни в судоустрій західноукраїнських земель внесла перша (від часу приєднання) австрійська судова реформа (1782), яка за декілька років адаптувала судову систему краю до загальноавстрійської.

Найперше реформуванню підлягав домініальний суд. Для здійснення правосуддя поміщики повинні були скласти іспит на право судити або ж спеціально для цього утримувати особу – *юстиціарія*. Сільські громади діставали право на «*пленіпотентів*» – адвокатів. Домініальні суди зберігалися до середини XIX ст. Рішення домініального суду, зокрема на Закарпатті, могло бути оскаржено у комітатському суді.

Компетенція єпископських судів обмежувалася (1784) тільки духовними (канонічними) справами. Кримінальні злочини, вчинені представниками духовенства, розглядалися у світських судах. Проте перед тим єпископський суд позбавляв злочинця духовного сану.

Крім того, подібно до інших австрійських провінцій, у Галичині й на Буковині існували окремі суди з розгляду цивільних і кримінальних справ (від 1787 р. до середини XIX ст.). Було утворено чотири цивільних та 19 кримінальних судів. Функції останніх здебільшого виконували магістратські суди. А до

компетенції Львівського магістратського суду входив розгляд політичних справ усього краю. Вищою інстанцією для Галичини та Буковини став створений у Львові (1784) *апеляційний суд*. Судовий нагляд над усіма судами краю здійснювала *Верховна судова палата* у Відні.

Під впливом революційних подій 1848–1849 рр. було внесено зміни й до системи судоустрою Австрійської імперії, які, зокрема, поширилися (1850) на територію Галичини та Буковини. Такі зміни здійснювались у напрямі впровадження буржуазних принципів у судочинство. З ліквідацією доміняльного суду *відмовилися від станового суду* взагалі. Створювались *судові повіти* (у межах староства як адміністративної одиниці було по кілька судових повітів). Уводилися *суди присяжних, повітові суди* (у кожному судовому повіті) й *повітові колегіальні суди* (розглядали важливі кримінальні справи за участі не менше трьох повітових суддів). Суди проголошувалися відокремленими від адміністрації.

Нова реорганізація судового устрою (1852) спрямовувалася на часткову відмову від буржуазних принципів у судочинстві та повернення до старої, феодальної системи. Повітові суди, яким були підсудні цивільні та дрібні кримінальні справи, підпорядковували адміністрації повіту, а суди присяжних і повітові колегіальні суди було ліквідовано. Відтоді усі суди поділялися на *крайові* (Львівський вищий крайовий суд обслуговував Східну Галичину та Буковину), *окружні* (виступали як суди першої інстанції в окремих цивільних і серйозних кримінальних справах) та *повітові* (поділялися на цивільний і кримінальний відділи). Стосовно повітових судів *окружні* були судами другої інстанції, а *крайовий суд* був другою інстанцією для *окружних* і *третьою, останньою*,— для *повітових судів* у цивільних справах.

Незначні структурні зміни в системі організації суду, які, однак, стали суттєвими за значенням, було запроваджено в умовах дуалістичної держави. Після прийняття австрійської конституції (1867), судовій владі було присвячено окремий конституційний закон (21 грудня 1867 р.). За ним знову запроваджувалися *повітові суди*, і цього разу *судова влада* остаточно відокремлювалася від адміністративних органів. Уводився принцип *незмінюваності суддів* (довічно призначались імператором), проголошувались їхні *самостійність і незалежність*. Суддею міг стати австрійський громадянин чоловічої статі, який мав вищу юридичну освіту і після трирічної практики успішно склав письмовий та усний судові екзамени. У національному аспекті склад суддів був здебільшого неукраїнським. Українці допускалися до судової роботи переважно в судах нижчих інстанцій (*В.Кульчицький*).

Відновлювалися *суди присяжних*, на розгляд яких покладалися тяжкі злочини, політичні справи, а також питання про пресу.

Суд присяжних (інша назва - лава) складався із *сенату* крайового суду і 12 присяжних засідателів; присяжні виносили *вердикт* про вину, а постійні судді визначали міру покарання. Списки присяжних засідателів щороку визначалися адміністративними органами, а суд у порядку жеребкування вибирав потрібну йому кількість для розгляду конкретної справи. Найвищими судовими інстанціями залишалися *вищий крайовий суд* і *Верховний судовий і касаційний трибунал*.

Система територіальних судових органів доповнювалася спеціальними судами – *військовими, торговими чи промисловими (1896)*. Останні, зокрема, вирішували спірні питання між підприємцями й робітниками, а також робітниками одного підприємства.

Охорона безпеки чинного ладу покладалася на *жандармерію*, командування якої для Галичини та Буковини мало штаб у Львові. Очолював жандармерію *крайовий комендант*. У повітах існували *повітові комендатури*, які керували роботою *жандармських постів*, розташованих на території повіту. У другій половині XIX ст. замість жандармерії було створено *Дирекцію поліції* у Львові з аналогічними функціями. У той період поліційні органи контролювали усе життя країни: поділялися на поліцію безпеки, шляхову, пожежну, санітарну, торгову тощо. Разом з органами цензури вони підпорядковувалися Міністерству поліції у Відні.

На захисті державних інтересів стояла Державна прокуратура (1849-1850). У Львові було створено *Вищу державну прокуратуру* (1855). Вона вносила й підтримувала від імені держави обвинувачення в територіальних судах. На прокуратуру також покладалися функції нагляду за дисциплінарними проступками судових чиновників (1863) і тюрмами (1865). Від 1873 р. прокурор при Верховному судовому й касаційному трибуналі іменувався *генеральним прокурором*, при вищих крайових судах – *старшим прокурором*, а при окружних судах працювали *державні прокурори*. Ті ж, хто підтримував обвинувачення в повітових судах, називалися *заступниками державних прокурорів*.

Для захисту матеріальних інтересів держави в судах усіх інстанцій у Львові було спеціально створено *Галицьку фінансову прокуратуру (1852)*, компетенція якої поширювалася на територію Буковини (до 1867 р.).

Предметом діяльності фінансової прокуратури був порядок управління й використання коштів із благодійних фондів. Чисельність штату, ранг службовців визначалися статутом.

Очоловав крайову прокуратуру *фінансовий прокурор*. На нього покладалися загальне керівництво її службовими справами, передання справ підлеглим чиновникам, контроль за правильним веденням ними, документації, за додержанням строків розгляду справ тощо.

Для вступу на службу до фінансової прокуратури встановлювався ряд вимог. Необхідною з них було успішне складання трьох державних іспитів, визначених Міністерством фінансів. Для остаточного зарахування на службу і наступної присяги обов'язково слід було пройти протягом року практику. Для одержання вищих посад у фінансовій прокуратурі складались адвокатські іспити.

Одночасно з відновленням суду присяжних для захисту інтересів підсудних відновлювався інститут адвокатури, початки якого в Галичині й на Буковині сягали часів *освіченого абсолютизму (1781)*. Але до середини XIX ст. адвокатів було мало, і вони становили привілейовану групу населення. Статус адвокатури спершу визначало *Тимчасове (1849) положення* про адвокатуру. Видане згодом *Постійне положення (1868)* лежало в основі діяльності адвокатів аж до розвалу імперії.

Для управління справами адвокатури у Львові, Станіславі та Чернівцях було створено *адвокатські палати*. Дисциплінарний нагляд за професійною діяльністю адвокатів здійснювала *президія*, що обиралась як орган самоуправління на три роки. Президія адвокатської палати також приймала кандидатів до адвокатури, до яких пред'являлися дуже високі вимоги (*В.Кульчицький*). Окрім семирічної практики після закінчення юридичного факультету й успішного складання адвокатського іспиту, вони також повинні були мати ступінь *доктора права*.

Як інститут попереднього судочинства окремим цісарським патентом (29 вересня **1850** р.) в усіх коронних австрійських землях було запроваджено нотаріат. Протягом перших 20 років свого існування нотаріати функціонували при судах. Із запровадженням *Нотаріального порядку (1871)* нотаріат почав діяти як самостійна, незалежна від судів установа.

Нотаріуси призначалися міністром юстиції з кваліфікованих кандидатів. Необхідними умовами для зайняття посади були: досягнення 24-річного віку, державна правова освіта, 4 роки правової практики, знання крайових мов і складені теоретичні іспити або ступінь доктора права.

Організація нотаріату мала певну автономію. Нотаріуси судових округів або краю об'єднувались у *нотаріальні колегії (нотаріальні палати)*. До функцій нотаріальної палати належали:

вибори голови і членів палати; вироблення пропозицій щодо устрою та діяльності нотаріату і регламенту його діяльності; розгляд планів роботи і звітів нотаріальної палати. Нотаріальна палата здійснювала нагляд за поведінкою й діловодством нотаріусів і кандидатів у нотаріуси та виконувала функції своєрідного відомчого суду честі. Загальний нагляд за діяльністю нотаріальних колегій здійснювали голови (президенти) судів першої та другої інстанцій.

Правова система

Правова система Австрійської імперії формувалася зведенням звичаїв і традицій окремих австрійських провінцій у крайові права (*Р.Петріє*). Цей процес, що розпочався ще в XIII ст., заклав основу для систематизації правових норм в окремі збірники, які у другій половині XVI ст. були вже в усіх провінціях. Упродовж XVIII ст. вже видавалися загальноавстрійські збірники законів і розпоряджень. Було видано чотири таких збірники (**1704-1771**). Вони містили прийняті у різні роки акти цивільно- і кримінально-правового характеру. Але через суперечності між ними з часом виявилася невідповідність цих актів інтересам розвитку держави. Це стало однією з причин кодифікації цивільного й кримінального права в Австрійській імперії. Кодифікація правових норм в Австрії здійснювалася фактично одночасно із загарбанням західноукраїнських земель. Власне ця обставина сприяла системному поширенню австрійської імперської системи права.

Нове законодавче поле, якого потребував соціально-економічний і суспільно-політичний розвиток імперії в цілому і Східної Галичини та Буковини, зокрема, формувалося через видання окремих законів і постанов. Вони вміщувались у збірниках *судових, політичних і крайових* законів, що були обов'язкові до виконання в усіх провінціях. Згодом (**1848**), із метою оприлюднення законів, замість збірників почали видавати «*Вісник державних законів*» і «*Вісник крайових законів*». Законодавчі акти публікувалися десятьма мовами. «Вісник крайових законів» видавався у кожній провінції тією мовою, якою розмовляла більшість її населення.

У розвитку права Австрійської імперії важливим етапом стала середина XIX ст. Той період, передовсім, позначився виникненням і розвитком *конституційного законодавства*. Усі закони поділялися на *універсальні й партикулярні, правильні й виняткові*. Так, правильні закони спиралися на загальні засади права, що були основою його системи, а виняткові – на засади необхідності або

слушності. Право поділялося також на *службове, право застави та канонічне*.

Правові норми, що сформувались у 60-х рр. XIX ст., проіснували до розпаду імперії. А зміни, що відбувалися в законодавстві у 70–90-х рр. XIX ст. і на початку XX ст., мали поверховий характер і не торкалися основ правової системи.

Цивільно-правові норми почали систематизувати раніше від інших. На вимогу ерц-герцогині Марії-Терезії законодавча комісія з урахуванням прав кожної провінції уклала кодекс цивільних законів, в основі якого лежало римське й магдебурзьке право, а також право інших держав. Кодекс, що дістав назву *Терезіанського (1776)*, складався з трьох розділів (права особи, майнові права та облігаційні права) і містив вісім томів.

За кодексом право поділялося на *законне й звичаєве*. Згодом імператор Йосиф II висунув вимогу доповнити збірник новими розділами. На виконання цього законодавча комісія додала до першого розділу кодексу положення сімейно-шлюбного характеру (про права подружжя, взаємні права та обов'язки батьків і дітей).

Цісарські доповнення, що мали важливе значення для розвитку суспільства й держави в цілому, набували чинності в австрійських провінціях (**1787**) під назвою *патентів*. Найважливіші з цісарських патентів стосувалися регулювання проблем сімейного права (**1783**) і питань спадкування за законом (**1786**). Згодом цісарські доповнення дістали назву *Йосифінської книги законів*, характерною рисою якої стала заборона використання категорії *звичаєвого права*, яке як джерело права було згодом (**1811**) скасоване відповідним цісарським патентом. Базою для подальшого вдосконалення цивільного законодавства став *Цивільний кодекс*, укладений у середині 90-х рр. XVIII ст., що набув чинності на території Східної Галичини та Буковини (**1798**). Процес систематизації цивільно-правових норм в Австрії завершився введенням у дію загальноавстрійського цивільного кодексу (**1811**).

На західноукраїнських землях (Галичина) він залишався чинним навіть після їх долучення до складу міжвоєнної Польщі (припинив свою дію 1933 р., а в Австрії з відповідними змінами діє чи недотепер). Структурно кодекс поділявся на три частини (всього 1502 статті). У вступі викладено загальні міркування про цивільний закон, першу частину присвячено особистим правам, другу – речовим правам, а в третій подаються загальні постанови, що стосуються особистих і речових прав. Дослідники (*В.Кульчицький*) відзначають, що поза увагою укладачів кодексу залишилося звичаєве право, натомість головним серед його

джерел було римське право, *Пруське земське уложення (1794)*, а також т. зв. *провінційне право* окремих австрійських країв.

Особливу увагу в документі законодавець приділив праву власності. Воно трактувалось як довільне й необмежене володіння майном. Набути власність могла будь-яка фізична особа, якщо цього їй не забороняв закон. Не могли набувати у власність нерухомість монахи та іноземці-нехристияни. А військові втікачі від дня втечі позбавлялися права у будь-який спосіб розпоряджатися своїм майном. Право власності втрачалося з волі власника через продаж чи дарування, за рішенням суду (конфіскація, вилучення речі з обороту), або ж самим фактом знищення (утрати).

Окремі глави кодексу було присвячено спадковому, зобов'язальному та сімейному праву. З огляду на зміст, їх норми поділялися на *негативні, заборонні, довершені, недовершені, самостійні та підпорядковані*.

Підставами виникнення права спадкування було визначено *закон, заповіт і договір на спадкування*. Заповідати можна було *усно* чи *письмово*. Розрізняли заповіді *публічні* (укладений у суді або у нотаріуса) та *приватні* (із свідками чи без свідків). Закон детально регулював права на успадкування майна, встановлював обмеження. Зокрема, позашлюбні діти мали рівні права зі шлюбними на спадок тільки по материнській лінії, але не мали жодних прав на спадок по батьківській лінії. Проте в реальному житті долю позашлюбних дітей часто визначали не лише законодавчі акти, а й морально-етичні норми. Спадкувати за законом можна було у випадках, якщо спадкодавець: не залишив заповіту або цей заповіт визнано недійсним; залишивши заповіт, не розпорядився в ньому всім своїм майном або в пізнішому заповіті розпорядився лише частиною майна; у письмовому заповіті не передбачив тих осіб, котрим майно мало би належати за законом.

У кодексі було вдосконалено зобов'язальне право. З його інститутів найгрунтовніше було розроблено *договірне право*. Договір могли укладати в будь-якій формі – усно чи письмово, в суді чи поза судом, із свідками чи без них. Договір міг бути *одностороннім* (дарування); *двостороннім* (купівлі-продажу); *безоплатним* та *оплачувальним*; *консесуальним*, себто таким, до укладення якого достатньо лише згоди сторін, і *реальним*, в якому укладення договору є і його виконанням.

Одним з найбільш консервативних складових цивільного права імперської Австрії вважають сімейно-шлюбне право (*О.Маланчук-Рибак*). За нормами цивільного права Австро-Угорщини, двоє в

подружжі однаково зобов'язувалися до подружньої повинності, вірності, водночас главою сім'ї визнавався чоловік.

Він визначав місце проживання сім'ї, мав вирішальний голос у керівництві господарством, а також на нього покладалися обов'язки з утримання й захисту сім'ї. Чоловік мав обов'язок матеріально утримувати дружину (навіть у випадку розлучення) *«та заступати її в усіх пригодах»*. На обов'язки жінки дивилися як на другорядні, підпорядковані інтересам членів сім'ї. Так, у випадку зміни місця проживання чоловіка дружина юридично була зобов'язана йти за ним. Одруження визначало статус жінки за статусом і суспільною приналежністю чоловіка. Жінка перебирала прізвище чоловіка та користувалася правами його стану.

В Австрійській імперії визнавався тільки церковний шлюб (до 1856 р.), але подружні справи належали до юрисдикції світського суду. Цивільні шлюби існували тільки для людей, релігійна належність яких не мала статусу, офіційно визнаного державою, а також у випадку, якщо душпастир одного з трьох державно визнаних віросповідань відмовив у заповідях і шлюбі (постанова від 9 квітня 1870 р.).

Законодавчі норми доволі детально регламентували права обох батьків щодо їхніх дітей. Попри декларацію рівних (однакових) батьківських прав, вони різнилися. Головним обов'язком батька було матеріальне забезпечення дітей. До обов'язків матері належало дбати за їхнє здоров'я. Закон установлював право батька як глави сім'ї (*батьківська влада*). Ця норма давала можливість саме батькові впливати на вибір роду діяльності дитини. Батько мав першість у визначенні опікуна над дітьми. Батьківська влада втрачала силу тільки після настання повноліття дітей, тобто після виповнення 24 років.

Особливо відчутною була різниця між правами батька і матері у випадку розлучення подружжя й відсутності згоди між ними щодо долі дітей. Суд звичайно виносив рішення, за яким дівчатка до закінчення семи, а хлопці до чотирьох років віддавалися на виховання матері, а відтак – батькові. Щоправда, цю законодавчу норму на початку XX ст. було ліквідовано. Традиційною й загальноприйнятою була суттєва матеріальна залежність дружини від чоловіка.

Закон не передбачав рівних прав позашлюбних дітей із дітьми, народженими у шлюбі. Обмеженість прав позашлюбних дітей виявлялася в успадкуванні, а також у тім, що вони не мали права на сімейний титул батька, на його соціальні привілеї, герб тощо. Водночас у законодавстві простежувалася тенденція до більш об'єктивного визначення прав дітей, народжених поза шлюбом.

Зокрема, існувала правова норма, за якою жінка в судовому порядку могла вимагати гроші на утримання у перші три місяці після народження дитини.

Закон визначав основні причини розлучення. Серед них: подружжя зрада, засудження до ув'язнення щонайменше на п'ять років, відсутність одного з подружжя з невідомих причин принаймні рік, небезпечна для життя і здоров'я поведінка, тяжкі тілесні побиття, а також «непоборима відраза» між подружжям. Ініціаторками розірвання чи скасування шлюбу частіше ставали жінки, аніж чоловіки. Провини чоловіка чи жінки окремо не вирізнялися. Проте оформлений юридично розрив шлюбних відносин був надзвичайною рідкістю. Значною перешкодою цьому була (за О.Маланчук-Рибак) поширена традиційна релігійна свідомість населення. Найконсервативнішою сімейно-шлюбна ситуація була в католиків. За чинним в Австро-Угорщині законодавством, шлюбний зв'язок між католиками могла розірвати лише смерть одного з подружжя, відтак розлучення існувало лише у формі сепарації («відлучення від стола і ложа», при цьому формально залишаючись у шлюбі) чи уневажнення подружжя (визнання його недійсним).

Ідея нерозривності шлюбу, незмінності його традиційно-патріархального укладу надзвичайно довго панувала в суспільній свідомості і так чи інакше проявилась у всіх соціальних верствах суспільства.

Майже одночасно з підготуванням цивільного кодексу розпочалася робота над складанням цивільного процесуального кодексу, якому 1781 р. було надано силу закону. На окремі краї його дія поширювалася кількома роками пізніше. Кодекс більш як на сто років став головним документом, що врегульовував цивільне судочинство, яке характеризувалося надзвичайною повільністю й дорожнечою.

Після кількох змін цього феодального за характером кодексу та його доповнень (Адвокатська ординація (1848), закон про компетенцію судів (1852), закон про судочинство у безспірних справах (1854)) було введено в дію новий цивільно-процесуальний кодекс (1898). Структурно він складався з шести частин і 602 статей; порівняно з попереднім проголошував *усність* і *гласність* цивільного процесу, прискорював розгляд судових справ. Окремо було видано досить об'ємне (402 статті) доповнення – *Положення про екзекуції*. Воно мало на меті врегулювати порядок виконання судових рішень у цивільних справах, а також судових вироків у кримінальних справах у частині примусового стягнення штрафів і судових витрат.

Кримінально-правові відносини на західноукраїнських землях у період австрійського панування врегульовувалися на основі декількох кодифікацій кримінального права. Перший австрійський кримінальний кодекс (1768) – кримінальне уложення, видане з ініціативи імператриці Марії-Терезії (*Терезіана*), – у своїх двох частинах урегульовував кримінально-правові відносини в царині процесуального та матеріального права. Втім, його чинність на територію західноукраїнських земель (Галичина) було поширено лише через два роки після їх загарбання (1774), і тільки в частині процесуального права. Кодекс базувався на становій, феодальній системі судочинства, а отже, пропонував інквізиційний процес розгляду справ (серед тортур до часу їх скасування – 1776 р. – передбачалися: лещата для рук і ніг, припалювання свічками, розтягування на драбині тощо) та жорстоку систему покарань (спалення, колесування, четвертування, відрубубвання голови).

Наступний кримінальний кодекс (1787), що містив характерні для буржуазного права положення, пов'язують з іменем імператора Йосифа II. Цей кодекс скасовував смертну кару. (Її могли застосовувати тільки за рішенням надзвичайних судів.) Протиправні діяння уперше поділялися на *кримінальні злочини* (їх розглядали суди) і менш серйозні правопорушення – *політичні злочини* (розглядали адміністративні органи). Однак система покарань, що мала феодальний характер, й надалі залишалася досить суворою.

Галичину та Буковину трактують (В.Кульчицький) як своєрідний полігон для апробації австрійського законодавства. Це показово, зокрема, щодо кримінального права. Наприклад, кримінальний кодекс, підготовлений впливовим у вищих австрійських колах того часу віденським професором-криміналістом *Й.Зонненфельсом*, після запровадження (1797) у Східній Галичині з незначними змінами було проголошено чинним (1803) в усій Австрійській імперії. Структурно кодекс поділявся на дві частини (злочини і тяжкі поліційні проступки), кожна з яких мала по два розділи. Один із розділів обіймав норми кримінального та матеріального права, а другий стосувався процесу. Кодекс поновлював смертну кару (за державну зраду, вбивство, фальшивомонетництво і підпал установлювалася смертна кара через повішення) та поділяв протиправні діяння на *тяжкі злочини*, *кримінальні проступки*, *тяжкі кримінальні* й *тяжкі поліційні проступки*.

Подальший розвиток буржуазних відносин в Австрії привів до перегляду й видання нової редакції кримінального кодексу (1852), який у Галичині діяв аж до введення там польського

кримінального кодексу (1932). Кодекс пропонував поділяти всі протиправні діяння на *злочини* і *проступки*. Такий поділ позначився на його структурі (поділявся відповідно на дві частини).

Злочином уважалося свідомо вчинене суспільно небезпечне діяння. Поняття злочину обов'язково супроводжували ознаки злого наміру та усвідомленого бажання заподіяти зло щодо об'єкта посягання. Без цих ознак протиправні діяння трактувались як проступки. За злочини, наслідком яких стала смерть, зазвичай передбачалася смертна кара. Вона здійснювалася через повішення або розстріл. Інші злочинні діяння каралися тюремним ув'язненням на різні строки – від шести місяців до одного року. За окремими тяжкими злочинами тривалість ув'язнення була прямо пропорційною до характеру злочину і кількості обтяжливих обставин. За таких обставин ув'язнити могли й до п'яти, десяти, двадцяти років чи довічно.

До обтяжливих обставин закон відносив *рецидив, втягування інших до злочину, вчинення злочину групою, обман слідства*. Полегшувальними обставинами, з огляду на особу винного, були: *неповноліття*, коли злочинцеві не виповнилося 20 років, якщо він *психічно хворий* і це вплинуло на його виховання, якщо він перед учиненням злочину *поводився бездоганно*; якщо до злочину його *спонукали*. Злочини, скоєні дітьми у віці 11-14 років, карались як проступки, але співучасть у таких діяннях старших осіб каралась як за злочини.

За проступки кодекс передбачав грошові покарання, арешт до шести місяців, тілесні покарання, заборону проживати в даній місцевості, конфіскацію майна тощо. Тілесні покарання було офіційно скасовано загальноімперським законом (1867), але в Галичині тривала дія цісарського патенту (1854), що передбачав як додаткове покарання побиття палками. Упродовж свого існування кримінальний кодекс доповнювався іншими законодавчими актами, зокрема військово-кримінальним кодексом (1855), який посилив відповідальність військовослужбовців за державні злочини.

Що стосується кримінального судочинства, то до середини XIX ст. кримінальний процес регулювався частиною кримінального кодексу *Й.Зонненфельса*, за яким процес мав *інквізиційний* характер. Кодекс відкидав участь захисників у кримінальному процесі та передавав звинуваченого у цілковите всевладдя суду. Кримінальний процес був таємним, письмовим із формальним оцінюванням доказів. Передбачалося також скорочене судочинство, що здійснювалося через спеціально запроваджувані *наглі суди* (не дотримувалися звичайних

процесуальних вимог, вироки вважалися остаточними і виконувалися не пізніше як через 24 години від моменту їх винесення).

У другій половині XIX – на початку XX ст. перебіг судочинства у кримінальних справах регулювали два кримінально-процесуальних кодекси. Перший (1853) позначився скасуванням інквізиційного процесу, в якому суддя виступав відносно до обвинувачуваного не лише як суддя, який виносив вирок, але й як обвинувачувач. Натомість уводили змагальний процес. Як наслідок, запроваджувалися прокуратура, часткова гласність процесу, але не допускалася будь-яка участь громадськості у здійсненні правосуддя.

Наступний кримінально-процесуальний кодекс (1873) установив усність і гласність процесу, допускав участь «громадськості» (суду присяжних) у розгляді тяжких злочинів, проводив ідею вільного оцінювання доказів за внутрішнім переконанням суддів. Цей кодекс із незначними змінами проіснував до розпаду Австро-Угорщини, а на території Галичини – аж до введення там польського кримінально-процесуального кодексу (1928). У військових судах кримінальний процес регулювався окремо прийнятим (1912) військово-процесуальним кодексом.

На розвитку законодавства в імперії позначився особливий статус угорських земель, до яких відносили українське Закарпаття. На території останнього, крім названих кодексів, діяло також поточне королівське законодавство, «*Урбаріум*» (1741), нормами якого визначалися обов'язки кріпосних селян, а в міських судах – ще й «*Трипартитум*» («*Трикнижжя*») С.Вербевця, де також містилися норми феодально-кріпосницького права. Від другої половини XIX ст. на розвитку галузевого законодавства позначався дуалістичний характер держави. Зокрема, останній австрійсько-імперський кримінальний кодекс діяв тільки в Австрії (Цислейтанії), зокрема в Галичині й на Буковині. Угорщина (Транслейтанія) мала свій кримінальний кодекс (1879), що також був чинним на території Закарпаття. Цивільне право в Угорщині до початку XX ст. залишалося некодифікованим.

Конституційне законодавство

Австрійський конституціоналізм започаткували революційні події 1848-1849 рр. Правляча верхівка Австрійської імперії гарячково шукаючи вихід із кризового становища, проголосила 25 квітня 1848 р. парламентську конституцію для всієї імперії у вигляді Конституційної грамоти Австрійського цісарства (Конституція *Піллерсдорфа* – за ім'ям тодішнього міністра

внутрішніх справ Австрії). Перша австрійська конституція перетворила Австрію на цивілізовану європейську монархію. Проголошені нею конституційні порядки, основні демократичні права і свободи громадян давали певні можливості для розвитку як особи, так і окремих народів Австрії. Проте документ, як вважають, було поквапно написано за бельгійським зразком (А.-Дж.-П.Тейлор). А це не влаштовувало віденських радикалів, які хотіли створити власну конституцію. Після численних маніфестацій уже 16 травня квітнева конституція втратила чинність.

Згодом в Австрії вводився конституційний лад згідно з «октройованою» (дарованою) конституцією (1849). Цим документом частково обмежувалася влада імператора, проголошувалися деякі демократичні свободи, декларувалася децентралізація імперії. Зокрема, Буковина відділялася від Галичини. З демократичних прав 1849 р. уряд залишив принцип рівності всіх громадян перед законом, свободу всіх офіційно визнаних віросповідань. Проте гласність суду, свобода преси, суди присяжних скасовувалися.

У 1867 р. австрійський рейхсрат (парламент) прийняв нову конституцію, яка перетворила Австрійську імперію на Австро-Угорську монархію та діяла до розвалу останньої у жовтні 1918 р. Звичайно, і ця конституція не розв'язала проблеми реорганізації форми австрійської держави, але вона всім народам в імперії надала широкі можливості для боротьби за владу в державі.

Принцип національної рівноправності став тією основою, на якій також розвивалося національне життя підавстрійської України. Цієї основи не могло відібрати в українського народу польське політичне панування в Галичині. Спираючись на цю основу, західні українці, мірою зростання своєї свідомості й сил, в австрійській державі здобували для себе щораз більшу міру національної рівноправності.

Структурно конституція складалася з низки окремих конституційних законів, що присвячувалися конкретним сферам суспільного регулювання: про загальні права громадян; про імперське представництво; про здійснення урядової влади; про встановлення імперського суду; про судову владу тощо. Кожен із них мав важливе значення для народів імперії, зокрема українського.

Базовим серед низки конституційних законів був Закон про загальні права громадян, ухвалений 21 грудня 1867 р. Згідно з цим основним законом, проголошувалася рівність усіх громадян імперії перед законом (ст. 2), однакові можливості в зайнятті державних посад (ст. 3), свобода пересування (ст. 4), недоторканність

приватної власності (статті 5-6), таємниця листування (ст. 10), право подавати петиції і прохання (ст. 11), свобода слова й друку (ст. 13). Скасовувалася попередня цензура. Проголошувалася свобода віри й совісті за умови, що релігійні погляди не завдаватимуть шкоди державним обов'язкам громадян. Вказувалося, що австрійські піддані мають право свободи вибору професії та здобуття фахової освіти. Законом про загальні права населення та постановою центрального уряду від 21 грудня 1867 р. (ст. 19) було визнано рівноправність усіх народів імперії, право кожного народу зберігати і плекати свої мову, звичаї, традиції, релігію. Засвідчувалося визнання державою рівноправності всіх крайових мов у школі, державних установах і громадському житті.

У краях, де проживало декілька народів, навчальні заклади мали бути організовані так, щоби без застосування насилля до вивчення іншої крайової мови кожний з цих народів отримав необхідні можливості для освіти рідною мовою. Відтак, попри те, що офіційними мовами імперії стали німецька та угорська, в регіонах, зокрема в українських Галичині та Бувковині, на рівні з ними функціонували мови місцевого населення, серед них і українська. Недарма тогочасні польські шовіністи злісно говорили, що українців як національність вигадали австрійці. Це цілковита правда, адже австрійська влада, аби зменшити польський вплив на приєднаних землях, зокрема в Галичині, ставила на інші етнічні групи місцевого населення, передусім - на українців.

Принципової позиції щодо української мови представників місцевої державної влади й самоврядування зобов'язував дотримуватися не тільки конституційний Закон про загальні права громадян, але й прийняті раніше закони - державний від 5 березня 1862 р. та крайовий від 12 серпня 1866 р. Перший зобов'язував представників місцевої державної влади й самоврядування забезпечити таке ставлення до мов, яке унеможливлювало би загострення міжнаціональних суперечностей. А в другому, серед іншого, зазначалося, що там, де переважають українці, магістрати повинні всіляко сприяти поширенню української мови (*Р.Петрів*).

Характерною рисою законів 60-х рр. XIX ст. стало широке декларування демократичних прав. В основному законі проголошено свободу зборів та організації політичних і громадських об'єднань. Це положення регламентували закони *про об'єднання* і *про збори* (15 листопада 1867 р.). Вони значно спрощували й полегшували процедуру створення об'єднань. Для відкриття товариства необхідно було подати до крайового правління статут товариства у п'яти примірниках. У ньому обов'язково вказувалися мета товариства, засоби існування,

структура та органи управління, місцеперебування, спосіб вирішення спірних питань, умови розпуску. У випадку заборони крайовим урядом відкриття товариства засновники мали право апелювати протягом 60 днів до Міністерства внутрішніх справ. Політичним товариствам заборонялося встановлювати між собою тісні взаємини. Кожного року вони мусили реєструвати список членів у крайовому управлінні. Для скликання зборів громадськості чи мітингів слід було за три дні попередити крайові власті у письмовій формі, вказавши мету, місце й час проведення заходу. Крайова управа давала письмовий дозвіл на проведення зборів. За порушення обох законів передбачався арешт до шести тижнів або грошове стягнення.

До конституційного Закону про загальні права громадян було долучено низку законодавчих актів, виданих раніше. Зокрема, Закон *про захист особистої свободи* (27 жовтня 1862 р.), в якому зазначалося, що ув'язнення особи може відбутися тільки відповідно до судового рішення. Громадянина могли затримати без дозволу судових властей до 48 годин. Згідно із Законом *про захист домового права*, обшук будинку міг здійснюватися лише за судовим рішенням або письмовим дозволом судових властей протягом 24 годин після його надання. Закон *про пресу* (17 грудня 1862 р.) надавав право видавати газети та журнали фактично всім громадянам імперії. Визначався порядок заснування нових видань. Для цього у крайовий уряд потрібно було повідомити програму видання, прізвище відповідального редактора та місце друкування. Обумовлювалося, що кожен видавець зобов'язаний надсилати періодичне видання в органи безпеки краю не пізніше як за 24 години до виходу у світ. Щоправда, влада мала право конфіскувати окремі статті або номери газет із політичних мотивів.

На основі конституції 1867 р. було прийнято ряд законів, що стосувалися таких важливих сфер громадського життя, як школа і церква. Контроль над школами згідно із законом (25 травня 1868 р.) передавався від церкви державним органам. В Австро-Угорщині вводилася обов'язкова восьмирічна освіта, щоправда, крайові сейми мали право дещо коригувати обов'язковий строк навчання. На Буковині він становив шість років (*О.Добржанський*). Того ж року було врегульовано питання міжконфесійних стосунків, зокрема, змішаних шлюбів, зміни віри тощо. Дозволялося створення міжконфесійних шкіл. Уводилася загальна військова повинність. Окремий закон (15 жовтня 1868 р.) уточнював порядки щодо преси, розширюючи права видавців і посилюючи регламентацію функціонування цензури. Дозволялися страйки (7 квітня 1870 р.), якщо їх було належним чином підготовлено й вмотивовано.

Отже, в 60-х рр. XIX ст. в Австро-Угорщині було витворено міцну правову базу для гарантування особистих свобод і прав громадян імперії. Певний крок зроблено в питанні міжнаціональних стосунків, дуже непростому для багатонаціональної імперської держави. Щоправда, дослідники (*О.Добржанський, В.Кульчицький*) зазначають, що реформи не було доведено до кінця. Залишено чимало застарілих правових норм, які зберігали переваги одних верств населення над іншими, а в підсумку вели до нерівноправного становища націй. Чимало правових норм було записано у вигляді декларацій і не підкріплялося механізмом уведення в дію. Зокрема, це стосувалося тези про рівноправність народів та їхніх мов, яка не отримала дальшого роз'яснення в законодавстві і тому в різних землях трактувалася по-різному залежно від розстановки політичних сил. Значною мірою такі невідповідності зумовлювали недовіру багатьох демократичних норм і гостру боротьбу навколо них.

Але навіть попри вказані недоречності австрійсько-імперське конституційне законодавство стало основою демократизації суспільства, зуміло відіграти роль каталізатора національної свідомості у провідній верстві населення краю – української інтелігенції. А це спричинилося до активізації подальшої боротьби за національне відродження.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАЬ

1. Які з етнічних українських земель і коли увійшли до складу Російської та Австрійської імперій ?
2. Які ознаки свідчили про Російську імперію як поліцейську державу?
3. Яким було місце суду присяжних в системі судочинства пореформеної Росії?
4. Як називали особу, котра зосереджувала в своїх руках адміністративно-поліцейські функції у галицьких селах та перебувала на утриманні поміщиків (дідичів) в першій половині XIX ст. ?
5. Поясніть, чому Галицький Становий сейм називали постулатовим? Коли він існував? Які мав повноваження і склад?
6. Поясніть, на яких засадах базувалася куріальна система виборів у представницькі органи влади на українських землях Австро-Угорської імперії? Які були створені курії?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела:

1. *Петрів Р.* Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII-XIX ст.) – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2005. – 84 с.
2. Свод законов Российской Империи [в 5 кн., 16 тт.] / Под редакцией и с примечаниями И. Д. Мордухай-Болтовского. – Том 16. Судебные уставы. – СПб., 1912. – 729 с. див. також Електронний ресурс: <http://www.libinfo.org/index.php?file=law3.pdf>

Вибрана спеціальна література:

1. *Аркуша О.* Галицький сейм виборчі кампанії 1889 і 1895 рр. - Львів, 1996.
2. *Білокінь М.В.* Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с.
3. *Гловацький І.* Особливості розвитку інституту адвокатури на землях Східної Галичини і Буковини // Вісник Львівського Національного університету. Сер. юридична. Вип. 38. - Львів, 2003.
4. *Гримич М.В.* Звичаєве цивільне право українців XIX – початку XX століття. – К.: Арістей, 2006. – 560 с.
5. *Настасяк І.* Організація управління Галичиною і Буковиною у складі Австрії (1772-1848 рр.): Монографія. – К.: Атіка, 2006. - 160 с.
6. *Никифорак М.В.* Буковина в державно-правовій системі Австрійської імперії (1774-1918) / Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича. – Чернівці: Рута, 2004. – 383с.
7. *Тейлор А.Дж.П.* Габсбурзька монархія 1809-1918. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини. Львів: ВНТЛ-Класика, 2002.
8. *Терлюк І.Я.* Австрійсько-імперське конституційне законодавство як джерело права забезпечення особистих свобод і прав громадян в західноукраїнських землях другої половини XIX – початку XX століття // Життя і право (Львів) – 2004. - №8.
9. *Ярмыш А.Н.* Наблюдать неотступно... Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XVIII – начале XX веков. – К.: Юринформ, 1992. – 192 с.

НОВІТНЯ ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ V

НОВІТНЯ УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ДЕРЖАВНІСТЬ І ПРАВО (1917–1921(23) рр.)

Підсумком динамічного розвитку українського національного руху кінця XIX – початку XX століть стала Національно-демократична революція 1917-1921 рр.

Шлях українців, українства до своєї національної державності був нелегким, навіть драматичним. У короткий термін після розпаду двох імперій – Романових і Габсбургів – по чергово, а то й паралельно на українській землі було заявлено про створення близько десятка державних формацій української революційної хвилі. Складні державотворчі процеси, що прокотилися всією українською етнічною територією, спричинилися до виникнення двох форм державності – *національної* та *радянської*. Боротьба між ними стала особливістю перебігу революційних подій і фактично визначала головний зміст тодішньої політичної ситуації.

Формування *радянської* (умовна назва) державності в Україні базувалося на класово-космополітичних поглядах щодо організації суспільства. Характерною ознакою їх розвитку стала недооцінка, а то й відкрите ігнорування національних особливостей. Однак домінантами революційного періоду в Україні виступали ідеї національно-державного будівництва. Принаймні чотири з відомих державних формацій мали виразний національно-державний характер: *Українська Народна республіка* (УНР) доби Української Центральної Ради, «*Українська держава*» (Гетьманат) гетьмана Павла Скоропадського, *Українська Народна Республіка* (УНР) доби Директорії («Друга УНР») і *Західноукраїнська Народна Республіка* (ЗУНР).

Держава і право в Україні доби Української Центральної Ради («Перша УНР»)

Виникненню першої за порядком новітньої національної української державної формації передували падіння в Росії царського режиму та прихід до влади ліберально-демократичного *Тимчасового уряду* (утворений 1 березня 1917 р.). У рамках декларованих ним заходів щодо демократизації суспільних відносин рекомендовано створювати на місцях представницькі органи – *ради (комітети) об'єднаних громадських організацій*. Такі рекомендації сприяли легалізації діяльності й створенню на українських землях політичних партій та різноманітних громадських організацій. Останні ввійшли у *Київський виконавчий комітет*, а незабаром, об'єднавшись 3 (17) березня створили на його основі представницький орган українських політичних сил під назвою *Української Центральної Ради* (далі - УЦР).

Найголовнішою проблемою, навколо якої точилася боротьба різних ідейно-політичних сил в Україні в період Національно-демократичної революції, було втілення ідеї незалежності України і побудова Української держави. Неоднакове розуміння самої незалежності, способів її досягнення, форм української державності стали головними причинами того, що український національно-визвольний рух під керівництвом УЦР пройшов еволюцію у поглядах на державність України від ідеї *автономії* до альтернативної – *самостійницької*. При цьому провідною ідеологією українського національного державотворення за Центральної Ради залишався соціалізм. Провідні українські партії були партіями соціалістичного спрямування, а Українська Центральна Рада діяла як *«коаліційний орган різних партій, кожна з яких має свою платформу»*.

Утвердження УЦР як легітимного органу політичного представництва українського народу

Законодавче закріплення ідеї української національної державності значною мірою залежало від утвердження самої УЦР як *легітимного органу*, себто органу, який демократичним шляхом отримав повноваження репрезентувати весь український народ.

Найперше, легітимності Українській Центральній Раді надавало право націй на самовизначення, яке в той час набирало сили як положення міжнародного права. Оскільки Центральна Рада об'єднала переважну більшість громадських угруповань та

організацій з тих, які діяли в Україні, то це давало їй законні підстави виступати в ролі загальнонаціонального лідера. До того ж, повалення царизму звільнило український народ від зобов'язань, які він узяв на себе за Московсько-Переяславським договором 1654 р. З точки зору тодішніх норм міжнародного права, з лютого 1917 р. український народ був вільним, адже він присягав (за офіційною версією) династії Романових, а не російській державі чи російському народові. Тому після повалення монархії в Росії УЦР мала право брати на себе всі владні повноваження на період до загальних виборів і створювати на їх основі нові законодавчі й виконавчі органи.

Як орган державно-політичної репрезентації інтересів українського народу Центральна Рада була легітимована через скликання *Всеукраїнського Національного Конгресу* (квітень 1917 р.). У ньому взяли участь 1500 представників від усіх політичних партій, громадських організацій, товариств, представники всіх соціальних верств з усіх губерній (*І.Хміль*). За іншими даними (*О.Мироненко*), у голосуванні взяло участь близько 600 повноважних виборних делегатів, які представляли інтереси усіх соціальних верств населення українських етнічних земель (здебільшого – селянство) та багатьох українських громад з-поза їх меж.

Делегати Конгресу юридично визначили роль і функції УЦР. Накреслили структуру Центральної Ради, що мала відтепер формуватися на основі делегування представників різних регіонів України, а також членів політичних партій та національних меншин України. Орієнтовно визначивши загальну кількість членів УЦР – до 150 осіб, Конгрес обрав склад УЦР із 115 (за іншими даними, – 113) членів (приблизно з однаковою кількістю осіб від територій, громадських та професійних організацій) і завершив свою роботу практично одногослосним обранням головою Центральної Ради М.Грушевського. З'їзд оголосив склад Ради відкритим для наступного поповнення, надавши їй право приймати нових членів.

Процес легітимізації УЦР тривав і у наступні кілька місяців. Так, у травні-червні 1917 р. відбувся I Всеукраїнський селянський з'їзд, який обрав виконавчий орган Всеукраїнської Ради селянських депутатів – *Центральний комітет Селянської спілки*, члени якого (133 особи) у повному складі ввійшли до складу Центральної Ради. Повну підтримку Центральній Раді надали I та II Всеукраїнські військові з'їзди (травень і червень). Обрана з'їздом *Всеукраїнська Рада військових депутатів* у складі 132 осіб також була включена до Центральної Ради. Останнім відбувся

Всеукраїнський робітничий з'їзд (липень 1917 р.), який обрав *Всеукраїнську Раду робітничих депутатів* (100 членів), яка так само у повному складі увійшла до складу Центральної Ради.

Пропорційно у Центральній Раді були також представлені українські соціалістичні партії і РСДРП (більшовики і меншовики) – по 20 чоловік. Мали представництво і національні меншини: у липні 1917 р., на підставі порозуміння з Тимчасовим урядом, склад Центральної Ради поповнився представниками національних меншин, що проживали в Україні.

Упродовж листопада 1917 р. Центральну Раду визнали крайовою владою майже всі ради робітничих депутатів великих міст, у тому числі Харківська, Катеринославська, Херсонська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Юзівська, Чернігівська, Донецько-Криворізька обласні та інші, які сподівались поєднати владу Центральної Ради в українському масштабі із владою рад на місцях (*Є.Юрійчук*). А на кінець 1917 р. УЦР відображала інтереси більшості населення в межах етнічного розселення українців. Зауважимо: більшовики, які у той час мали більшість у радах лише в деяких шахтарських містах Донбасу (Луганськ, Краматорськ, Горлівка, Єнакієве та ін.), визнавали (*М.Скрипник*), що на кінець 1917 р. «... майже вся Україна, села включно всі, а міста майже всі знаходилися під фактичною владою Української ЦР».

Хоча слід погодитися з відомими дослідниками (*О. і М. Копиленки*): той факт, що Рада сформувалася (і поповнювалася надалі) не шляхом виборів, а шляхом делегування до її складу представників різних громадських організацій, свідчить про ваду УЦР як представницької громадсько-політичної структури. Серед інших органічних вад, іманентно притаманних УЦР, починаючи від Всеукраїнського Національного Конгресу і до кінця її існування (квітень 1918 року), вчені вказують на те, що в основоположних документах УЦР постійно наголошувалось на тимчасовому її статусі – принаймні до обрання Українських Установчих Зборів.

Як попередній підсумок, зазначимо, що легітимність УЦР обумовлювалася нормами міжнародного права. Від часу свого утворення УЦР еволюціонувала як демократична й легітимна інституція. До її формування на засадах виборності були залучені й представлені усі існуючі в тогочасній Україні суспільно-політичні сили та соціальні верстви. З перших днів свого існування УЦР була *радою українських партій і безпартійних культурних організацій*. З квітня 1917 р. вона перебрала на себе *функції національно-державного органу України* з переважаючим представництвом селянства та інтелігенції. Впродовж наступних

декількох місяців національно-державний статус УЦР було підтверджено рішеннями низки всеукраїнських з'їздів: двох військових, селянського, робітничого, земельних комітетів, кількість учасників яких числилася в сотнях, а часом – у двох тисячах і більше. Обрані на цих з'їздах виконавчі органи з числа робітників та військових увійшли до складу УЦР.

Таким чином, Українська Центральна Рада була національним об'єднанням трьох депутатських трудових рад з представництвом партій, а після прийняття до свого складу представників інших національностей стала міжнаціональним територіальним центральним представництвом усієї України (Т.Бевз), органом державно-політичної репрезентації й захисту інтересів всього багатоетнічного населення України. Відома *Інструкція* Тимчасового уряду, конституйована II Універсалом, трансформувала УЦР в *орган територіального самоврядування* і лише з проголошенням III Універсалом Української Народної Республіки УЦР стала *вищим законодавчим органом державної влади*.

Органи центральної влади та управління

Майбутню Україну Українська Центральна Рада уявляла демократичною державою, в якій державна влада поділялася б на законодавчу, виконавчу й судову. У концептуальному плані керівників УЦР такий поділ влад передбачався, і його елементи існували у реальному державотворенні. Однак, у літературі наголошується, що у класичному варіанті поділу влад за доби Центральної Ради в Україні не було (О.Мироненко). Усі владні структури, що діяли у березні 1917 – квітні 1918 рр. лише прагнули втілювати ідею української державності, але так і не стали справжніми державними органами.

Представницька (законодавча) влада. Вищою законодавчою інституцією у першій за порядком новітній національній українській державній формації мали стати Українські Установчі Збори. У перших документах УЦР вони іменувались ще й територіальним з'їздом або Соймом. Головним завданням територіальних зборів мало бути затвердження майбутнього автономного статуту України. Дата скликання зборів не називалась, однак чітко визначалось, що вони мусять відбутись перед Всеросійськими установчими зборами. З цією метою при Генеральному секретарстві внутрішніх справ виникло спеціальне Виборче бюро, що виконувало координуючу роль у роботі окружних виборчих комісій у п'яťох відомих губерніях і працювало під керівництвом *Всеросійської комісії зі справ про вибори до Установчих зборів*.

Фактично ж представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через *Загальні збори* (Велика рада) як колективну форму політико-правової діяльності УЦР (*О.Мироненко*) та *комітет* (Мала рада) як виконавчий і законопідготовчий орган УЦР.

Статус Ради еволюціонував від «*представницького органу всієї організованої української людності*», який має своїм завданням забезпечити автономний статус України у складі федеративної Російської республіки (квітень 1917 р.), до «*органу революційної демократії всіх народів України*», функції якої припиняються зі скликанням Українських Установчих Зборів (липень 1917 р.).

Головним документом, що регламентував основи діяльності тодішньої української представницької влади, був «*Наказ Українській Центральній Раді*» (квітень 1917 р.). Окрім того, напрями і характер всієї діяльності Ради визначало затверджене тоді ж *Положення про Загальні збори УЦР* та *Регламент роботи Малої ради* (серпень 1917 р.).

Загальні збори (пленарні засідання, які з червня 1917 р. називалися *сесіями*) могли бути як черговими, так і позачерговими (екстреними). Чергові збори мали скликатись не менше як один раз на місяць. Екстрені збори вважалися дійсними за будь-якої кількості присутніх. Рішення приймалися більшістю голосів. Прийняті документи найчастіше називалися *універсалами, деклараціями, постановами, ухвалами, рішеннями, резолюціями*, а також *законами* (з листопада 1917 р.).

Оскільки перший місяць роботи Великої ради засвідчив практичну неможливість вироблення і втілення в життя ефективного та гнучкого політичного курсу (за Д.Яневським - заважали надмірна чисельність членів Ради, мітинговий характер засідань, відсутність відповідного політичного досвіду, брак необхідного освітнього рівня значної частини її членів, необізнаність з основами парламентської процедури), то реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету.

До компетенції Комітету (Малої ради) входило: скликання чергових загальних зборів УЦР, підготовка доповідей і матеріалів до них, внесення змін до складу Генерального секретаріату, вирішення всіх питань політичного та економічного життя України у період між сесіями Центральної Ради з наступним затвердженням прийнятих документів у сесійному режимі. Зрештою, V збори УЦР (червень 1917 р.) ухвалили, що на випадок розпуску Ради саме на Комітет покладалися «*усі функції, що належать Центральній Раді*».

Чергові збори Комітету УЦР мали відбуватися раз на тиждень, а надзвичайні – з ініціативи голови, його заступника або письмових заяв п'яти членів комітету у будь-який час. Засідання вважалися дійсними за наявності двох третин членів Комітету, якщо на них розглядалися законодавчі акти, і не менше половини – для інших справ. Чисельність членів Комітету становила в різний час від 20 до 40 осіб. Для розгляду й підготовки різних питань утворювалися *комісії*, в яких опрацьовувалися усі законопроекти, постанови й приписи перед їх прийняттям Комітетом. По суті, до створення уряду Комітет був виконавчим органом УЦР.

До представницьких владних органів УНР доби Центральної Ради належали також Національні союзи, утворення яких задекларував закон *про національно-персональну автономію* (січень 1918 р.). Останній проголошував право на самостійне творення свого національного життя невід'ємним правом націй, відповідно, державною політикою – забезпечення національно-культурного розвитку національних меншин.

У Національний союз, якому належало виключне право представництва нації перед державними і громадськими установами, могли об'єднатися національні меншини на всій території України і вертикально вибирати свій найвищий орган – *Національні Збори*, які мали право законодавчої ініціативи. Національні Збори формували виконавчий орган – *Національну Раду*, яка діставала широкі повноваження в національно-культурній та інших сферах. Влада Національного союзу поширювалась на всіх його членів, незалежно від місця їхнього проживання в межах УНР.

Національну автономію було надано росіянам, євреям, полякам. Інші з найбільших національних меншин (білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки, болгары) могли отримати аналогічні права за наявності списку своїх членів загальною кількістю не менше ніж 10 тис. осіб, які засвідчували би свою національну належність і були не обмежені у політичних правах. Відповідна заява подавалась до Генерального суду, який протягом шести місяців мав винести рішення й сповістити про нього Генеральний секретаріат. Малочисельні національні меншини, що бажали створити на території України власний Національний союз, за своїм бажанням могли подавали такі ж заяви, але вже на розгляд парламенту УНР.

Всі органи Національних союзів вважалися державними органами представницької влади. Кошти Союзів складалися з відрахувань центру та органів місцевого самоврядування із сум, спеціально призначених на ці справи, пропорційно до кількості

членів того чи іншого Союзу. Суперечки між органами Національного союзу, з одного боку, та органами інших Національних союзів або державного урядування та місцевого самоврядування – з іншого, мали розглядати адміністративні суди.

Виконавча влада зосереджувалася в руках уряду – *Генерального секретаріату* (з січня 1918 р.– *Ради Народних Міністрів*). Політичну спрямованість та основні принципи діяльності уряду визначила перша *Декларація* Генерального секретаріату (червень 1917 р.). У цьому документі йшлося про створення виконавчої «*влади цілком нової, сучасної, спертої на зовсім інші підвалини, ніж стара європейська і особливо дореволюційна російська влада*», за В.Винниченком – морально-правової влади. Особливий акцент робився на тому, що ця влада є «*висновком соціалістичної і демократичної думки*».

Статус, структура, завдання й компетенція уряду визначені у: *Деклараціях* Генерального секретаріату (червень та вересень 1917 р.), *Статуті* Генерального секретаріату (липень 1917 р.) та виданій Тимчасовим урядом Росії «*Тимчасовій інструкції Генеральному секретаріату*» (серпень 1917 р.).

Правовий статус Генерального секретаріату впродовж його існування зазнавав неодноразових змін. У *Декларації* (червень 1917 р.) Генеральний секретаріат трактувався «*виконавчим органом Центральної Ради*». *Статут* визначав Генеральний секретаріат як *найвищий орган управління в Україні*, який формується Центральною Радою через Малу раду. Влада Генерального секретаріату поширювалася на всі інституції в Україні. Він підпорядковувався УЦР, а в перервах між сесіями – Малій раді, однак виконував не всі рішення останньої, а тільки ті, що були прийняті більшістю у дві третини голосів. На випадок непорозуміння між Генеральним секретаріатом і Малою радою спірні питання передавалися на розгляд сесії УЦР, яка у будь-який час могла висловити недовіру Генеральному секретаріатові, після чого він мав вийти у відставку.

Інструкція проголошувала право призначення Генерального секретаріату Тимчасовим урядом за поданням УЦР і надавала українському уряду статус *найвищого органу Тимчасового уряду в Україні* (територіально його повноваження поширювалися лише на п'ять неповних губерній: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську, Чернігівську; на інші губернії вони могли поширитись у майбутньому, якщо їх земські установи висловлять таке бажання). Усі рішення Генерального секретаріату мав затверджувати Тимчасовий уряд навіть після обговорення їх у

Центральній Раді. Фактично вищий виконавчий орган України перетворювався на проміжну інстанцію поміж Петроградом та місцевими органами управління (*О.Мироненко*), та й то далеко не у всіх випадках. Зокрема, Генеральний секретаріат не мав права призначати людей на урядові посади, а тільки на розгляд центру висував кандидатів на них. Запроваджувалася посада *комісара України* у Петрограді, якого також призначав Тимчасовий уряд і через котрого мали відбуватися усі взаємовідносини Генерального секретаріату з Тимчасовим урядом.

Не відкидаючи *Інструкцію* Тимчасового уряду, Центральна Рада у своїй діяльності більше керувалася власним Статутом. Політична гнучкість такого рішення полягала в тому (*О.Мироненко*), що всі нові посади іменувалися не генеральними секретарствами, а генеральними комісаріатами, які очолили *тимчасові комісари* з правами генеральних секретарів.

З прийняттям IV Універсалу і, відповідно, проголошенням курсу на самостійність УНР статус Генерального секретаріату для Української Центральної Ради змінився. Вона трактувала його як *вищий виконавчий орган влади УНР*, який, щоправда, «*однині матиме назву Ради Народних Міністрів*». Відповідно генеральні секретарі перейменовувалися на *народних міністрів*, а замість генерального писаря запроваджувалася посада *державного секретаря*.

Більших чи менших змін упродовж свого існування зазнавали структура і склад уряду.

Згідно з червневою *Декларацією*, що визначила перший склад уряду, Генеральний секретаріат складали: голова, генеральний писар та вісім генеральних секретарів (внутрішніх, фінансових, судових, військових, земельних, міжнаціональних, народної освіти, харчових справ). *Статут* кооптував до складу уряду вже 14 генеральних секретарів. Зокрема, запроваджувалися посади генеральних секретарів з пошт і телеграфу, праці, шляхів, торгівлі й промисловості, а також державного (генерального) контролера. При секретарстві з міжнаціональних справ від росіян, євреїв і поляків обов'язково створювалися три посади *товаришів* (заступників), які затверджувалися Комітетом (Малою радою) і мали право вирішального голосу на засіданнях Генерального секретаріату, тобто прирівнювались до секретарів. Натомість *Інструкція* зменшила склад виконавчого органу з 14 до 9 осіб, з яких чотири мали бути неукраїнцями. До нього вже входили генеральні секретарі внутрішніх справ, фінансів, земельних справ, освіти, торгівлі й промисловості, праці, генеральний контролер і генеральний писар. До складу уряду за посадою входив також

комісар України при Тимчасовому уряді (його посаду було скасовано у грудні 1917 р.).

Намагання вдосконалити роботу уряду зумовило необхідність його численних реорганізацій: для вирішення менш важливих і дрібних питань Секретаріат розділили на три *секції*, вироблені останніми рішення та постанови вносилися на засідання Секретаріату тільки на затвердження (листопад 1917 р.); для вирішення питань внутрішнього характеру та попереднього обмірковування і розробки законопроектів, координації діяльності генеральних секретарів та поліпшення праці Секретаріату в цілому з товаришів (заступників) генеральних секретарів утворено *Малий Генеральний секретаріат* (грудень 1917 р.); створене нове відомство – Генеральне секретарство морських справ (грудень 1917 р.) тощо.

Однак, попри реорганізації вищого виконавчо-розпорядчого органу влади, з першого дня існування Генерального секретаріату і до останнього дня функціонування Ради Народних міністрів у їх складі функціонувало генеральне секретарство (міністерство) з *міжнаціональних* (міжнародних) справ і три товариші секретаря (міністра) – з *російських, єврейських та польських справ*. Всі вони мали права повноважних членів уряду й навіть іменувались генеральними секретарями або міністрами. Це є свідченням факту виключно великого значення, що його надавала Українська Центральна Рада національно-культурному розвитку народів, які проживали на території України.

Завдання й компетенція Генерального секретаріату зумовлювалися прагненням до втілення ідеї української державності.

Організація внутрішньої роботи Секретаріату регламентувалася нормативними документами. Так, за постановою Ради Народних Міністрів (26 березня 1918 р.) пленарні засідання РНМ мали відбуватися три рази на тиждень (по понеділках, середах і п'ятницях), причому п'ятничні засідання мали займатися обговоренням відповідей на інтерпеляції. По суботах мали збиратися комісії різних міністерств для попереднього розгляду справ, що торкалися кількох відомств. Всі необхідні папери і матеріали надсилалися за два дні до канцелярії Державного секретаря. Останній складав порядок денний засідання уряду, що розсилався всім міністрам напередодні засідання. На урядові засідання виносилися питання внутрішньої і зовнішньої політики, оподаткування, судоустрою, військового будівництва тощо. Рішення приймалися у формі постанов, декларацій, інструкцій.

Документи, які виходили з уряду, підписував його голова, стверджував генеральний писар (державний секретар) і друкували офіційні видання: *«Вісті Центральної Ради»*, *«Вісник Генерального секретаріату УНР»*, *«Вісник Ради Народних Міністрів УНР»*. Відомчі ухвали, накази та інші рішення підписували генеральний секретар (народний міністр) або його товариш, директор відповідного департаменту або завідувач відділу, а інколи – лише останні.

Органи урядового державного контролю (контрольні ради, контрольні департаменти, Генеральна контрольна рада) створювалися для здійснення державного контролю за діяльністю уряду.

Вищий державний контрольний орган УНР – *Генеральну контрольну раду* – очолював *генеральний контролер* (затверджувався на посаді Центральною Радою і входив до складу уряду), який готував ревізійні звіти і вносив їх на розгляд УЦР.

До складу *Генеральної контрольної ради* (ГКР) входили товариш генерального контролера, директори контрольних департаментів і радники: по одному від кожного департаменту і від кожної місцевої контрольної ради, Київського губернського народного зібрання і Київської міської думи та двох – від Центрального комітету загальноукраїнської спілки контрольних урядовців. Термін їх повноважень визначався у три роки.

До компетенції ГКР входило здійснення керівництва ревізійною діяльністю усіх контрольних установ, розгляд протестів на постанови місцевих контрольних рад, участь з дорадчим голосом у роботі комісій уряду, бюджетних комісій УЦР або майбутніх Установчих Зборів УНР, оприлюднення наслідків ревізій, висновки щодо фінансових та господарських проектів, що надсилались вищими державними установами.

Уряд провадив свою діяльність у жорсткому протистоянні як із російським Тимчасовим урядом за сфери повноважень упродовж 1917 р., так і з окупаційними німецькими і австро-угорськими військами у відведені історією кілька місяців існування УЦР 1918 р. В останньому випадку будь-яка самостійницька і конструктивна діяльність української влади була практично неможливою. Це визнавав і тодішній голова РНМ УНР Вс. Голубович. За його оцінкою, хоча й *«уряд УНР існував юридично і фактично, але в міру зайняття території німцями він втрачав можливість військового, економічного контролю, і господарями становища ставали німці...»*

Отже, фактично представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через *Загальні збори*

(Велика рада), однак реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету УЦР. До представницьких владних органів УНР доби Центральної Ради належали також Національні союзи. Діяльність уряду – Генерального Секретаріату, Ради Народних Міністрів – базувалася на міцній нормативно-правовій базі. Нормативні акти УЦР зафіксували еволюцію правового статусу уряду від виконавчого органу Центральної Ради до вищого виконавчого органу влади УНР. Упродовж свого існування зазнавали більших чи менших змін структура та склад уряду, що також унормовувалося відповідними нормативно-правовими актами. З позицій особливостей сьогоденного державотворення в Україні, заслуговує на увагу практика творення органів урядового державного контролю.

Організація місцевої влади й самоврядування

Формування місцевої влади в Україні за Центральної Ради, на відміну від органів центральної державної влади та управління, свідчило про значні розбіжності між теоретичним обґрунтуванням загальних принципів функціонування місцевої влади та реальною практикою державного будівництва. У підсумку це призвело до того (*О. і М. Копиленки*), що Рада так і не змогла – попри всі її намагання – подолати таку ваду, як відсутність повноцінного територіального представництва.

Причини цього явища, на думку згаданих вищих вчених-правознавців, зумовлювалися насамперед організаційно-правовими чинниками, серед яких – *відсутність належної правової бази* (законодавство в цій сфері обмежувалося переважно загальними, декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального секретаріату) та цілкова *невизначеність самої системи інституцій, що мали закласти фундамент місцевої влади* (виявляла себе до певної міри у теоретико-методологічних прорахунках: в організації місцевої влади й місцевого самоврядування виходили з розуміння того, що органи місцевої влади водночас є і органами місцевого самоврядування, і органами державного управління).

Розбудова місцевої влади Українською Центральною Радою здійснювалася відповідно до адміністративно-територіального поділу України XIX століття (поділ на губернії – повіти – волості). УЦР не відкинула попередньої системи її організації, співпрацювала зі створеними Тимчасовим урядом органами державного управління – комісаріатами, сподіваючись на їх підпорядкування собі. До того ж, декларуючи єдність місцевих

державних владних органів із самоврядними, Центральна Рада беззастережно сприйняла усю попередню, створену в Російській імперії ще у 60-х рр. XIX ст., систему органів місцевого самоврядування. Про це, зокрема, йшлося у I Універсалі, який зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише ставив питання про її переорієнтацію на Центральну Раду та українізацію.

Відповідно, до органів місцевої влади в українських губерніях, принаймні 1917 р., належали, нарівні з губернськими земськими зібраннями і управами, губернські комісари Тимчасового уряду з власними канцеляріями (у листопаді – грудні 1917 р. відбулася заміна комісарів Тимчасового уряду комісарами Центральної Ради), губернські виконкоми громадських організацій, начальники губернської міліції з власними канцеляріями. Поряд зі старими міськими думами і міськими управами з'явилися міські виконкоми громадських організацій, посади міських комісарів і начальників міської міліції, а з повітовими земськими зібраннями і управами – повітові виконкоми громадських організацій, а також посади повітових комісарів і начальників повітової міліції.

За таких умов Рада свою політику на місцях намагалася здійснювати через призначення підпорядкованих їй губернських і повітових комісарів, а також через місцеві осередки провідних українських партій і громадських об'єднань. Хоча, як визнають дослідники (*О. і М. Копиленки*), органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали практично жодних ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя. Поза тим, земські збори переважної більшості міст і повітів визнали Центральну Раду і Генеральний секретаріат вищими органами влади. Армійське фронтове командування і Чорноморський флот також виявили готовність вважати Центральну Раду і Генеральний секретаріат виразниками волі українського народу.

Значно спричинилися до виникнення нових самоврядних органів на місцях революційні умови творення національної державності.

Виявом народної самоорганізації стало створення у містах *домових комітетів*, на які покладалися функції залучення громадян до постачання продуктів і палива, належного санітарного утримання будинків тощо. Основною у діяльності домових комітетів була охорона майна й особистої безпеки мешканців будинків. У Києві їм дозволялося мати зброю, яку можна було застосовувати у разі відкритого нападу на будинок. Багато владних функцій безпосередньо на підприємствах брали на себе *фабрично-заводські комітети та професійні союзи*. У війську це саме робили виборні

солдатські та матроські комітети, у волостях – селянські комітети. Здебільшого такі органи самоврядування визнавалися у документах Центральної Ради. Однак непослідовність дій останньої виявилася у тому, що не було визначено їх місце у структурі місцевих владних органів. Зокрема, це стосується створених під впливом більшовиків рад робітничих, селянських і солдатських депутатів, що визнавалися УЦР (IV Універсал) органами місцевого самоврядування.

Водночас, Центральна Рада намагалася, зберігаючи існуючий адміністративно-територіальний устрій українських земель, модернізувати шляхом посилення ролі виборних органів систему органів управління окремими адміністративно-територіальними одиницями.

Вже Другі збори УЦР (квітень 1917 р.) вирішили створити мережу українських (народних) рад (по 70–80 осіб) на рівні окремих міст, повітів, губерній, згодом (травень-червень 1917 р.) вже йдеться про створення сільських та волосних народних управ. Виконавчими органами місцевих рад були обрані ними самими комітети (управи). Визначалося головне завдання місцевих українських рад: захист національно-політичних прав українського народу і впровадження в життя постанов УЦР.

Сільські та волосні комітети обиралися, відповідно, на сільських та волосних сходах. Місця у міських українських радах розподілялися порівну між політичними партіями та економічними, просвітніми, професійними громадами. Повітові українські ради формувалися: по двоє осіб – від кожного з волосних комітетів, по четверо – від кожної партії або політичної організації, яка працює у повіті, і ще по двоє – від окремих повітових економічних, просвітніх та професійних організацій. Подібним був принцип формування й губернських рад.

Центральна Рада ставила питання (друга половина 1917 р.) про народні ради й управи як правонаступників земств, а згодом (грудень 1917 р.) було прийнято спеціальне рішення про повну заміну земств народними радами і народними управами. Проте, зазначається у літературі (*О.Мироненко*), як до цієї дати, так і після неї міські, селищні, волосні, повітові, губернські ради і управи в офіційних документах УЦР, Генерального секретаріату, Ради народних міністрів іменувалися і народними, і земськими, і «народними земськими».

З боку УЦР спостерігалася також намагання реорганізувати попередню систему адміністративно-територіального устрою і пристосувати її до потреб національно-державного будівництва.

М.Грушевський розробив концепцію нового адміністративного устрою, яка передбачала ліквідацію старого губерньсько-повітового поділу та запровадження *земель*. Зокрема, пропонувалося, щоб *землі* були меншими за губернії, але не більшими за повіти. Сам новий устрій мав нести ідею універсальності, тобто водночас мав бути пристосованим як до судової мережі, так і до мережі виборчих округів.

На законодавчому рівні земельний адміністративно-територіальний устрій було запроваджено згідно із Законом «*Про поділ України на землі*» (6 березня 1918 р.). Нові найбільші територіально-адміністративні одиниці (землі) охоплювали приблизно 3-4 попередніх повіти і поділялись на *волості*, останні складалися з *громад*. Територію УНР було поділено на 32-ві землі. На підставі історико-географічних, економічних та культурних принципів було визначено межі земель, їх назви та адміністративні центри. Це були: *Київ* з околицями, *Підляшшя* (з центром у Брест-Литовську), *Дреговицька земля* (з центром у Мозирі, тепер – Гомельська область Білорусі), *Древлянська земля* (центр – Коростень), *Волинь* (центр – Луцьк), *Погорина* (Рівне), *Болохівська земля* (Житомир), *Поросся* (Біла Церква), *Черкащина*, *Побужжя* (Умань), *Поділля* (Кам'янець-Подільський), *Брацлавщина* (Вінниця), *Подністров'я* (Могилів-Подільський), *Помор'я* (Миколаїв), *Одеса*, *Низ* (Єлисаветград, тепер – Кіровоград), *Січ* (Катеринослав, тепер – Дніпропетровськ), *Запоріжжя* (Бердянськ), *Нове Запоріжжя* (Херсон), *Азовська земля* (Маріуполь), *Половецька земля* (Бахмут), *Донеччина* (Слов'янськ), *Подоння* (Острогозьк), *Сіверщина* (Стародуб), *Чернігівщина*, *Переяславщина* (Прилуки), *Посем'я* (Конотоп), *Посулля* (Ромни), *Полтавщина*, *Самара* (Кременчук), *Слобожанщина* (Суми), *Харків*. Цей Закон також передбачав імовірне збільшення кількості земель за рахунок можливого приєднання частини українських етнічних земель та доручав Раді Народних Міністрів провести детальне розмежування нових земель. Зазначені адміністративно-територіальні зміни закріплювалися в Конституції УНР (29 квітня 1918 р.).

Реорганізація територіально-адміністративного устрою України ставила своїм завданням ліквідацію залишків недержавного минулого, зміцнення на місцях політичних і економічних позицій молодой держави, доведення її політики до найвіддаленіших місцевостей. В новітні часи це був перший підхід до такої складної проблеми, який виходив насамперед із загальноукраїнських інтересів, розмірів України та особливостей розселення. Та через політичну нестабільність новий устрій не був впроваджений у життя.

В останній місяць свого існування Центральна Рада намагалася всіма засобами налагодити в Україні громадський порядок, припинити анархію, яка охопила всю територію УНР. Оскільки управління країною з центру, через суцільні безладдя, було неоперативним і малоефективним, вихід вбачався в розширенні повноважень вищих представників адміністративної влади на місцях. Тому в проекті доповнень до *«Тимчасового положення про губерніяльних та повітових комісарів»*, що його було унесено на розгляд Центральної Ради в кінці березня 1918 р., пропонувалося розширити повноваження губернських комісарів – відповідно до законопроекту вони набували право видавати обов’язкові постанови у справах, що стосувалися порушення громадського порядку та спокою і державної безпеки. Причому їм надавалося право застосування досить серйозних санкцій до порушників виданих ними постанов (штраф до 3000 крб. або тюремне ув’язнення до трьох місяців).

Отже, в організації місцевої влади за часів УЦР можна виокремити декілька тенденцій. З одного боку, в рамках успадкованого від царської Росії адміністративно-територіального устрою українських земель УЦР перейняла попередню систему місцевої влади, зокрема ту, що була створена під впливом Тимчасового уряду, з надією на її перепідпорядкування собі. Була спроба модернізувати систему органів управління окремими адміністративно-територіальними одиницями шляхом посилення ролі виборних органів. Владні органи на місцях були також виявом народної самоорганізації у складних революційних умовах. У формуванні місцевої влади УЦР допускала численних прорахунків, зокрема організаційно-правових. З іншого боку, формування адміністративно-територіального устрою українських земель перебувало під впливом центральних органів влади. УЦР у своїй діяльності намагалася реорганізувати попередню систему адміністративно-територіального устрою і пристосувати її до потреб національно-державного будівництва. Важливим актом нової влади був Закон про територіально-адміністративний поділ УНР, який хоча й не був упроваджений у життя, встановлював нові принципи в організації місцевої влади.

Судова система

Судова влада УНР діяла, головним чином, за старим кримінальним і цивільним законодавством зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом.

Перша спроба сформувати національний судовий орган Центральною Радою простежується ще в Декларації Генерального секретаріату (червень 1917 р.), в якій координацію питань судової влади було покладено на утворене в складі Генерального секретаріату *Секретарство судових справ*, яке невдовзі було вилучено зі складу Генерального секретаріату відомою *Інструкцією* Тимчасового уряду (серпень 1917 р.).

Новим етапом у цьому напрямі стало проголошення Центральною Радою III Універсалу (листопад 1917 р.), яким, по суті, відновлювалася діяльність Генерального секретарства судових справ (під назвою секретарства *юстиції*) і ставилося завдання формування відповідної нормативно-правової бази.

Розбудова органів юстиції відбувалась у досить складній ситуації. Не в останню чергу це пов'язувалося з браком коштів, приміщень для урядових структур і недостатньою кількістю фахівців. Але впродовж усього відведеного історією часу в центрі формування нової судової системи УНР доби Центральної Ради перебувало Генеральне секретарство судових справ.

У структурному відношенні воно складалося з *кримінального і цивільного департаментів* (поділялись на відділи), *кодифікаційної комісії* (загальний перегляд чинного в УНР російського законодавства; вироблення плану видання загального зводу законів УНР; підготовка й редагування законопроектів), *канцелярії* (реєструвала справи і розподіляла їх за департаментами) та деяких інших підрозділів. У грудні при Секретарстві судових справ почала функціонувати *Головна тюремна управа*, на стадії організації перебувало створення *Межевої управи*. Для розгляду і опрацювання конкретних справ створювалися численні *комісії*. Наприклад, діяла слідча комісія у справі свавільних «трусів» (обшуків), арештів та інших злочинів, пов'язаних із політичними обставинами (грудень 1917 р.), для складання законопроектів, необхідних для реалізації мирних договорів, що стосувалися цивільного і кримінального права (березень 1918 р.) тощо.

Найвищою судовою інституцією УНР доби УЦР оголошувався Генеральний суд.

Закон «*Про утворення Генерального Суду*» (2 грудня 1917 р.) визначив структуру цього Суду у складі трьох департаментів – цивільного, кримінального (в законі – *карного*) і адміністративного. Згідно із Законом, на всій території України на Генеральний суд покладалися усі судові функції, що раніше належали Сенату у справах судових, нагляду над судовими установами й особами судового відомства.

Згаданий закон в загальних рисах визначав статус прокуратури – прокуратурії, яка фактично мала перебувати у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, прокуратурія діяла при Генеральному суді (вона так і називалася – «Прокуратурія Генерального суду»), а з іншого – її регламент затверджувався Генеральним секретарством судових справ. Останнє надавало одному з прокурорів звання старшого і доручало йому «провід над прокуратурією». Щоправда, у спеціальному Законі *«Про упорядження прокурорського нагляду на Україні»* (23 грудня 1917 р.) зазначалося, що *«всі прокуратори призначаються генеральним секретарем судових справ»*.

Важливим кроком, спрямованим на формування власної судової системи, стало прийняття Закону *«Про заведення апеляційних судів»* (17 грудня 1917 р.), яким передбачалося функціонування трьох апеляційних судів – Київського, Харківського, Мелітопольського (або Одеського).

Порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів регулювався Законом *«Про умови і порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів»* (23 грудня 1917 р.).

Починаючи з лютого – березня 1918 р., політична і військова ситуація складається не на користь Центральної Ради, і виникає нагальна потреба в організації *військово-революційних та військових судів*.

Військово-революційні суди Центральної Ради розглядали лише визначене в *«Інструкції військовому революційному суду»* (5 березня 1918 р.) коло справ. Їх підсудність поширювалася на усіх військових та цивільних громадян УНР у випадках вчинення ними таких злочинів, як: убивство, підпал, зґвалтування, грабіж та розбій. Право створення військово-революційних судів надавалося *головним губернським комендантам* (посади запроваджено 14 лютого 1918 р.). До складу таких судів входили два представники від місцевих громадських організацій і чотири – за призначенням губерньського коменданта (двоє старшин, один козак і один військовий діловод-юрист).

Військові суди створювалися на території УНР для розгляду злочинів і провин з боку виключно військових осіб. Правовою основою їх діяльності був спеціальний циркуляр Центральної Ради до Головного Управління Військових Судових Справ – *«Наказ про Військові Суди»* (23 квітня 1918 р.). У ньому йшлося про утворення в Києві та Катеринославі *Вищих Військових Судів* із територіальною судовою компетенцією, відповідно, усієї Правобережної України з Чернігівщиною та Лівобережної України, за винятком Чернігівщини. Також були створені *штабові суди*, які діяли у

межах розташування дивізій, вони були відповідно до Вищого Військового Суду судами першої інстанції. Штабові суди розглядали справи нижчої підсудності у межах розташування тієї чи іншої дивізії. Склад суддів вищих і штабових судів призначався наказом міністра військових справ.

Незважаючи на спроби Центральної Ради налагодити систему судочинства, на практиці все виглядало інакше. Особливе незадоволення населення викликало грубе втручання австрійських та німецьких військ у судочинство незалежної України. Громадяни УНР засуджувались військовими судами Німеччини і Австро-Угорщини до покарання на різні строки. У зв'язку з цим наприкінці березня 1918 р. Міністерство судових справ змушене було видати окремий циркуляр, у якому висловлювало рішучий протест з цього приводу і вимагало вилучити всі такі справи і передати їх до військово-революційних та інших судових установ УНР. Також у березні 1918 р. мала розпочатися реорганізація судової системи відповідно до нового адміністративно-територіального поділу. У зв'язку із цим готувався проект Закону *«Про організацію судів Республіки по землях»*. Але в цей час уже завершувалася доба Центральної Ради, і ці наміри не вдалося втілити в життя.

Таким чином, у справі формування власної судової системи Центральна Рада пройшла шлях, сповнений численних прорахунків та протистоянь. Реформування судочинства розпочалося фактично лише з грудня 1917 р., однак так і не вдалося створити дієві судові органи, які б сприяли стабілізації ситуації в країні. Значну кількість кримінальних справ щодо цивільних осіб розглядали німецькі та австро-угорські суди, що суперечило чинному на той час законодавству. Крім того, судові органи УНР не виконали повною мірою своїх завдань, пов'язаних з охороною від посягань на суспільний і державний лад з охороною прав і законних інтересів громадян, не змогли забезпечити захист усіх форм власності. Та попри численні прорахунки за досить незначний час існування Центральної Ради була створена власна українська судова система і велася робота, спрямована на забезпечення її повноцінного функціонування та вироблення законодавчої бази для утвердження судової влади як однієї з рівноправних гілок державної влади.

Правоохоронні органи

Процес розбудови правоохоронних органів в Україні доби Центральної Ради координувало *Генеральне секретарство*

внутрішніх справ (з січня 1918 р. – Міністерство внутрішніх справ). Декларацією Генерального секретаріату (29 вересня 1917 р.) на відомство внутрішніх справ було покладено боротьбу зі *«всіма проявами безладдя й контрреволюційними замахами»*. А головне завдання з охорони порядку покладалося на *міліцію*, організації *«Вільного козацтва»* та загони *«Вільного реєстрового козацтва»*.

Міліція. Перші кроки Центральної Ради у будівництві органів міліції пов'язувалися з ідеєю перетворення української армії після війни в *народну міліцію* (вперше про це йшлося у травні 1917 р. в документах українського військового з'їзду). Більш радикальними у цьому напрямі були її заходи після приходу в Росії до влади більшовицької партії, коли Секретаріат внутрішніх справ зобов'язав земські та міські управи упорядкувати штати міліції міст і повітів (26 жовтня 1917 р.).

Правовою основою організації й діяльності міліції на території України за доби Української Центральної Ради були, здебільшого, нормативні акти Тимчасового уряду. Насамперед, із незначними змінами і доповненнями, постанова *«Про заснування міліції»* (14 березня 1917 р.) й циркуляри МВС Тимчасового уряду щодо комплектування органів міліції (*«Про прийняття колишніх чинів на службу в міліцію»* від 15 березня 1917 р. та *«Про осіб, які можуть увійти до складу міліції»* від 22 березня 1917 р.).

В основу організації міліції було покладено демократичні засади, ліквідовувалися будь-які класові перепони при її комплектуванні. Це дозволяло залишатися чи вступати на службу до міліції навіть колишнім поліцейським та жандармам, хоча існували й закономірні обмеження (перебування під слідством, недієздатність тощо) в призначенні на посадові місця у міліції.

Крім того, порядок і завдання організації міліції обумовлювалися у відповідних постановах Секретаріату (міністерства) внутрішніх справ. Так, 26 жовтня Секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні вироблення штатів міліції міст і повітів. Передбачалося створення не тільки піших, а й кінних міліцейських загонів, заведення резервів міліції, створення системи навчання кадрів. У губерніях діяльністю міліції керували інспектори, у повітах і містах – повітові і міські начальники міліції та їх помічники, у волостях і містечках – дільничні начальники міліції та їх помічники. Безпосередню службу несли старші міліціонери.

Однак попри всі намагання Генерального секретарства внутрішніх справ щодо вдосконалення діяльності міліції, стихійно утворена міліційна система побудови правоохоронних органів, яка виникла після скасування Тимчасовим урядом (березень-квітень

1917 р.) колишніх жандармських і охоронних відділів та поліцейських підрозділів, не змогла подолати хвилю злочинності, що розросталася. Частими ставали випадки, коли міліціонери погрожували скласти з себе всі обов'язки, якщо негайно не буде вислано їм на допомогу 25-30 козаків чи іншу військову силу (О.Олійник).

Вільне козацтво. Озброєні загони під такою назвою почали (квітень 1917 р.) стихійно виникати на місцях (найперше – у селі Гусаків Звенигородського повіту тодішньої Київської губернії) для боротьби зі злочинцями. Стихійне створення козацьких формувань зумовили також масові заворушення солдат, які дезертирували з фронту. Товариства «Вільного козацтва» створювались за козацьким звичаєм у виді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську і Волинську губернії.

Низинною ланкою адміністративно-територіальної структури вільнокозацького руху було *поселення* (у кожному селі чи місті, незалежно від чисельності його населення, могла існувати лише одна громада товариства), вищим органом якого оголошувалися *загальні збори* (збиралися двічі на рік). Усі члени козацької громади поділялись на: *дійсних, почесних і співробітників*. Місцеві громади «Вільного козацтва» об'єднувались у волосні, волосні – в повітові, повітові – в губернські. Будь-які порушення дисципліни карались *козацьким судом*, у якому панував колегіальний принцип розгляду справ у судах двох інстанцій – сотенному і курінному.

Із листопада 1917 р. і до січня 1918 р. товариства «Вільного козацтва» перебували у підпорядкуванні Генерального секретарства внутрішніх справ.

За задумом, товариства «Вільного козацтва» мали виконувати службу *громадської міліції*, а саме – здійснювати охорону громадського порядку і спокою населення, захищати громадян та їх власність. Для цієї мети створювали кінні та піші муштрові загони, пожежні дружини. Громади (товариства) «Вільного козацтва» дбали про фізичний і духовний розвиток своїх членів (створювали бібліотеки, видавали журнали і газети тощо).

Юридичні принципи побудови та діяльності організацій вільного козацтва у республіканському масштабі закріпив затверджений Генеральним секретаріатом Статут «*Вільного козацтва на Україні*» (13 листопада 1917 р.). Основна мета його прийняття (за О.Олійником) полягала, у встановленні централізованого керівництва процесом формування товариств вільного козацтва та налагодження контролю за їх діяльністю з боку вищих органів державного управління. За статутом ніякої

платні за охорону громадського порядку козаки не одержували. Тобто, проголошувався принцип утворення й існування товариств вільного козацтва на громадських засадах.

Проте залучення добровільних об'єднань для справи боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку в країні не змогло вирішити цієї надзвичайно складної проблеми. Не мали успіху і спроби створити на базі вільного козацтва більш контрольованих з боку держави воєнізованих підрозділів.

Вільне реєстрове козацтво, що було засноване постановою Ради Народних Міністрів 23 січня 1918 р., мало стати воєнізованою силою, головне завдання якої полягало б в організації внутрішньої охорони повітів.

На відміну від вільного козацтва служба реєстрових козаків вважалася державною, бо з ними укладався договір на певний термін, козаки і старшина отримували платню. Мобілізацію реєстрового козацтва проводили органи військового міністерства за територіальним принципом. Із кожним козаком і старшиною укладався окремий договір. Однак у багатьох регіонах загони вільного реєстрового козацтва замість боротьби із заколотами та анархією самі ставали на шлях злочинства, тому наприкінці березня уряд УНР припинив організацію «Вільного реєстрового козацтва» і знову зосередився на розбудові міліції, якою мало зайнятись Міністерство внутрішніх справ і органи місцевого самоврядування.

Спробами централізувати управління правоохоронною системою стало створення Центральною Радою численних комітетів та комісій, які у підсумку виявились нездатними налагодити справу і з часом припинили своє існування. Серед таких структур були: *Крайовий комітет оборони нового ладу* при Генеральному секретаріаті (2 вересня 1917 р.), який проіснував лише декілька днів; *Комітет охорони революції в Україні* (25 жовтня 1917 р.), на який покладались як власне військові завдання, так і захист державної безпеки, підтримання громадського порядку тощо.

Отже, у розбудові правоохоронних органів Центральна Рада, з одного боку, намагалася удосконалювати вже існуючі та створювати нові формування, що мали на меті охорону громадського спокою та боротьбу зі злочинністю, а з іншого – централізувати керівництво правоохоронними органами, бо система місцевого самоврядування практично не мала ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя.

Військове будівництво

Ініціатива розбудови українських збройних сил виходила від утворених у березні 1917 р. декількох громадських організацій – *Українського військового клубу ім. П.Полуботка* та *Українського організаційного військового комітету*. Вони бачили проблему військового будівництва у площині українізації війська та створення окремих українських військових частин (вже 1 квітня 1917 р. з українських вояків самочинно створено 1-й Український полк ім. Б.Хмельницького).

Ідеї відокремлення українських частин російської армії і Чорноморського флоту й необхідність українізації армії беззастережно підтримали *Всеукраїнські військові з'їзди* (травень, червень 1917 р.).

На *Першому* Всеукраїнському військовому з'їзді (травень 1917 р.) для практичного проведення такої роботи висловився за створення при УЦР тимчасового *Українського Генерального військового комітету* (УГВК): мав відати військовими справами і працювати у тісному контакті з російським Генеральним штабом. На *Другому* Всеукраїнському військовому з'їзді (червень 1917 р.) з'явилися вимоги щодо повернення з армії вчителів і відбування військової повинності рекрутів з України тільки в її межах. УГВК набув організаційного статусу: затверджено положення про його склад (вибори його членів на постійній основі), права і обов'язки.

З утворенням Генерального секретаріату (червень 1917 р.) питання військового будівництва мало б координувати *Генеральне секретарство військових справ*. Однак незабаром відомою *Інструкцією* Тимчасового уряду (серпень 1917 р.) військове відомство було вилучене зі складу Генерального секретаріату, а справа військового будівництва й надалі (до середини листопада 1917 р.) зосереджувалася в руках Українського Генерального військового комітету. Останньому за цих умов вдалося чимало зробити в плані розвитку української військової освіти (відкриття двох українських шкіл підпрапорщиків і українських відділів при інженерній та артилерійській школах) і українізації війська в цілому.

Іншим напрямом у будівництві збройних сил стало «Вільне козацтво», організацію якого УЦР, починаючи з кінця серпня й особливо у вересні 1917 р., намагалася взяти під свій контроль. Для організації за єдиним планом загонів «Вільного козацтва» при УГВК був створений спеціальний *відділ* з його формування.

«Вільне козацтво» мало *військову структуру з відповідним старшинством*. Основу військових формувань становили *сотні*

(створювалися у селах), *курени* (у волостях), *полки* (у повітах). У межах губернії діяли *коши*, а найнижчою ланкою військової організації «Вільного козацтва» були: *зона* (4-6 осіб) – *рой* – *чота*. Відповідно до давніх традицій були заведені старшинські посади: *сотник*, *курінний отаман*, *кошовий отаман*, *наказний отаман*, а кожному з них допомагали *осавули*, *писарі*, *судді та обозні*. Всі ці посади були виборними, що не завжди виправдано у війську. Кожен козак повинен був потижднево проходити вишкіл, негайно виконувати всі розпорядження козацької старшини. Вищий орган управління – *Головна козацька рада* (розташовувалась у Білій Церкві). Головою військових формувань «Вільного козацтва» був обраний П.Скоропадський.

Проголошення III Універсалом Центральної Ради Української Народної Республіки та існування військової загрози з боку російського радянського режиму змусили керівництво УНР вжити реальних заходів щодо військового будівництва. Створення, за рішенням Генерального секретаріату військових справ, *Генерального штабу української армії* (16 листопада 1917 р.) стало одним із найбільш важливих кроків у цьому напрямі.

Однак навіть за умов військової загрози суттєвою перешкодою у розбудові збройних сил залишалася ідеологізація державного життя країни й перенесення партійного лобізму на питання державотворення. Соціалістичні партії, що складали УЦР, зневажливо ставилися до проблем утворення постійних оборонних інституцій в Україні. Така позиція Ради була підкріплена відповідною правовою базою й реорганізацією органів військового управління.

Ідея ліквідації постійного війська як засобу панування буржуазії й переформування армії у народну міліцію – основна ідея кількох визначальних нормативно-правових актів УЦР рубежу 1917-1918 рр. - *Статуту української народної армії* та Закону «Про утворення Українського Народного війська».

Статут української народної армії (17 грудня 1917 р.) констатував, що обов'язком кожного громадянина УНР є захист рідного краю, життя і добробуту його мешканців від нападу ворогів. Для всіх, хто перебував у лавах армії УНР, встановлювалась єдина назва – *козак*. Звання офіцера скасовувались і встановлювались «назви козаків на посадах»: *козак*, *ройовий*, *чотар*, *бунчужний*, *півсотенний*, *сотник*, *курінний*, *осавул*, *полковник*, *отаман бригади*, *отаман дивізії*, *отаман корпусу* тощо. Слово «*пан*» застосовувалось лише при зверненні до вищої за посадою особи.

У Статуті зазначалось, що *службові обов'язки на козаків покладає не старшина, а рідний край*, і саме тому козак повинен їх виконувати чесно і щиро та лише в межах своєї посади. Козакові надавалось право, після доповіді вищому начальникові, не виконувати накази старшини, якщо вони суперечать законам УНР чи можуть завдати їй шкоду. Разом з тим необґрунтована відмова від виконання наказу, лінивість, пияцтво, азартна грошова гра, запізнення на службу вважались військовими злочинами.

Згідно з Статутом, уся дисциплінарна влада належала виборним *військовим радам* (мали діяти за окремим статутом). Їй надавалось право мотивованого відводу осіб командного складу, а також атестації вояків. Окрім військових рад, порядок в армії мали підтримувати *військові суди*.

Закон «Про утворення Українського Народного війська» (3 січня 1918 р.) у військовому будівництві запроваджував концепцію «народного війська» на міліцейській основі. Українське військо створювалося для захисту рідного краю від зовнішнього нападу. Існуюче військо мало бути демобілізоване, і з його демобілізацією регулярна армія повністю ліквідовувалася.

Документ передбачав лише перші кроки у цьому напрямі, а подальші дії мали бути визначені у законі про народну міліцію (мало розробити Генеральне секретарство військових справ). Затверджувався територіальний міліцейський принцип комплектування військ. Тільки у випадку війни оголошувалася мобілізація їх для оборони держави. Були визначені порядок набору військових інструкторів та їх правовий статус. Зокрема, зазначалося, що інструкторів приймають на підставі договору вільного найму. Визначалася кримінальна відповідальність за розірвання договору. Передбачався розподіл інструкторів за трьома округами – Київським, Харківським та Одеським.

Відповідно до реалізації концепції розбудови нерегулярної армії відбулися зміни у структурі Генерального секретаріату (з січня 1918 р. – міністерства) військових справ.

Ще до прийняття згаданого Закону при ньому, зокрема, було створено *Комітет по демобілізації армії* (19 грудня 1917 р.). Йому належало вирішення всіх питань, пов'язаних із демобілізацією людського складу (організація евакуації і транспорту, охорона порядку і безпеки громадян на шляхах евакуації армії, продовольчі і медико-санітарні заходи, розподіл вивільненої робочої сили тощо). Місцевими органами Комітету ставали комітети з демобілізації при командуючих арміями, демобілізаційні комітети при губернських комісарах з представників земського і міського самоврядування і господарських кіл.

З поверненням Центральної Ради до Києва (березень 1918 р.) змінилася її військова концепція. Згідно з опрацьованим новим планом (квітень 1918 р.), організація постійної армії мала б здійснюватися на основі територіального набору. Структурно українська армія мала складатися з декількох корпусів піхоти (Київського, Волинського, Подільського, Одеського, Чернігівського, Харківського, Катеринославського) і 4-5 дивізій кінноти.

Отже, військове будівництво, що традиційно вважається однією з найслабших сторін у державотворчій діяльності Центральної Ради як ніяка інша галузь, зазнало чималого ідеологічного пресу. Соціалістичні партії Центральної Ради були переконані, що регулярні збройні сили не потрібні демократичній державі, що вони відірвуть після перемоги соціалізму. А тому панівною у військовому будівництві залишалася концепція *«народного війська»* на міліцейській основі. І лише з великим запізненням Центральна Рада усвідомила нагальну потребу створення української регулярної армії. Втім, закладені правові основи військового будівництва свідчать про достатньо високий рівень його нормативно-правового забезпечення.

Особливості законодавчого процесу

УЦР визначила своє ставлення до законодавства Російської імперії після закріплення суверенітету, а згодом і незалежності України. Закон *«Про порядок видання нових законів»* (25 листопада 1917 р.) визнавав чинними усі правові акти, які діяли на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не змінювались і не відмінялися універсалами, законами і постановами УНР. Фактично згаданий Закон і поклав початок процесу формування власної правової системи (молода держава опинилась віч-на-віч з необхідністю законодавчого вирішення нагальних проблем), а отже, становленню законодавчого процесу і законодавчої техніки.

Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статuti, об'їзники тощо).

Першим документом, що регулював порядок прийняття законодавчих актів, став *«Наказ Українській Центральній Раді»* (22–23 квітня 1917 р.) – внутрішній документ, що ним вона мала керуватися у своїй роботі.

Особливості законодавчого процесу в УНР доби Центральної Ради (за А.Івановою) полягав у кількох аспектах. *По-перше,*

більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, *«Розклад роботи Малої ради та її комісій»* (1 серпня 1917 р.), *Статут Генерального секретаріату*, Закон *«Про тимчасовий порядок розпублікування законів»* (17 листопада 1917 р.), Закон *«Про порядок видання нових законів»* (25 листопада 1917 р.), *«Обіжник в справах законопроектних»* МВС тощо. По-друге, в УНР було два органи, що здійснювали функції законодавчої влади – УЦР (у формі Загальних зборів) та Комітету УЦР (Малої ради). На початку діяльності Центральної Ради як органу законодавчої влади закони приймали виключно Загальні збори. З часом Мала рада перейняла від Загальних зборів законодавчі повноваження, які здійснювала у період між сесіями Центральної Ради. Отже, робота цих органів відбувалася паралельно. Проте, в силу передовсім зовнішньополітичних обставин, найпоширенішою формою законодавчої діяльності УЦР були засідання Малої ради, статус і обсяг повноважень якої поступово наблизився до Загальних зборів УЦР.

Суб'єкти права законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи було закріплено законодавчо. *Регламент роботи Малої ради* визначав, що правом законодавчої ініціативи наділені члени Малої ради та Генеральний секретаріат (потім – РНМ).

Стадії законодавчого процесу. Кількість стадій законодавчого процесу залежала від суб'єктів права законодавчої ініціативи. Члени або фракції Малої ради могли вносити проекти актів до відкриття зборів безпосередньо до її президії. Проте більшість законопроектів готувалися відповідними секретарствами (міністерствами) та ними подавалися на розгляд і ухвалення Малою радою.

Розрізнялися законопроекти – як такі, що внесені в порядку *законодавчої ініціативи* та в порядку *законодавчої пропозиції*. На відміну від законодавчих пропозицій, внесених неуповноваженими особами, які Мала рада не зобов'язана була розглядати, законопроекти, що вносилися в порядку законодавчої ініціативи, підлягали обов'язковому розгляду Малою радою.

При внесенні законопроекту Генеральним секретаріатом (згодом – РНМ) за власною ініціативою або за дорученням УЦР законодавчий процес розпочинався проектною стадією, зміст якої полягав у підготовці законопроекту з подальшим обов'язковим внесенням до УЦР. У квітні 1918 р. було прийнято декілька нормативно-правових актів (*Обіжник МВС від 16.04. та*

19.04.1918 р.; «Про порядок внесення справ і законопроектів на розгляд Ради народних міністрів і Центральної Ради» від 16.04.1918 р.), що певною мірою формалізували проектну стадію законодавчого процесу, починаючи з діяльності міністерств у справі подання законопроектів на розгляд Ради міністрів та закінчуючи внесенням ухваленого законопроекту на розгляд Малої ради.

Передумовою розгляду законопроекту Малою радою був попередній розгляд його спеціально створеною для цього комісією. Висновки комісії, разом зі самим законопроектом, доповідалися на засіданні Малої ради, а після цього розпочиналася стадія обговорення (основні правила обговорення, голосування проекту на засіданні самої Ради та її комісій, детально регулювалися «Розкладом роботи Малої ради та її комісій» від 1 серпня 1917 р., який, зокрема, встановлював порядок визначення черговості доповідей, тривалість та кількість їх промов тощо) та ухвалення законопроекту. Рішення про ухвалення або відхилення законопроекту приймалося Мала рада простою більшістю голосів шляхом голосування (закрите, відкрите або поіменне). Для проведення закритого голосування (записками) вимагалось волевиявлення не менше як п'яти членів Малої ради, для поіменного голосування мали надійти заяви не менше як від десяти її членів.

Ухвалений закон підлягав обов'язковій контрасигнації (засвідчення законності видання акта, його відповідності основним законам держави), яка здійснювалася генеральним писарем (державним секретарем) від імені Генерального секретаріату (РНМ). Закладену колізію (генеральний писар – посада виконавчої, а не законодавчої влади) мав виправити законопроект «Про скріплення і кодифікацію законів» (квітень 1918 р.), яким передбачалося утворення посади «державного секретаря» при Центральній Раді. До його обов'язків мало входити посвідчення усіх законів, актів та постанов Центральної Ради.

Набрання законом чинності пов'язувалося з останньою стадією законодавчого процесу – оприлюдненням закону. Найчастіше це була офіційна публікація у виданнях «Вісник Генерального секретаріату УНР» чи «Вісти з Української Центральної Ради». Зазвичай у законі зазначалося, з якого часу він набирає чинності. Найчастіше закони містили формулу «з дня ухвали» або «з дня оголошення в офіційному органі».

Загалом законодавчий процес у період УЦР ґрунтувався на демократичних засадах та відповідав науковим досягненням теорії права того часу. Це доводить, наприклад, доцільність

функціонування виборного законодавчого органу – прототипу парламенту. Підготовлені законопроекти та нормативно-правові акти, не реалізовані у зв'язку з припиненням існування УЦР, дають підстави стверджувати, що розвиток законодавчого процесу здійснювався у напрямі усунення недоліків та вдосконалення процедури прийняття нормативно-правових актів. І лише брак часу та завантаження законодавчого органу вирішенням інших нагальних питань були тими чинниками, які перешкождали належному врегулюванню законотворчості у період УЦР. Незважаючи на численні негативні чинники (несприятливі політичні обставини, відсутність чіткого закріплення послідовності дій уповноважених органів щодо розробки, прийняття та оприлюднення законодавчих актів тощо), результатом законодавчої діяльності в УНР доби УЦР було прийняття низки законодавчих актів, які надалі стали базою для законотворчості Гетьманату та Директорії.

Конституційне законодавство

Здійснений дослідниками (*Т.Подковенко*) аналіз конституційно-правових норм Української Центральної Ради доводить, що практично усі вони спиралися на концепцію правової держави, зокрема, на такі загальноновизнані її засади, як: верховенство права, ствердження суверенітету народу і суверенітету держави, розподіл функцій між окремими органами державної влади, забезпечення основних прав людини тощо.

Першими конституційними документами були *декларації* та *універсали*. Їх політико-декларативний характер до певної міри пояснюється намаганням УЦР через всенародне оприлюднення розбудити свідомість народних мас і зробити кроки у розбудові держави, що відповідали б сподіванням українського народу.

Окремими конституційно-правовими актами УЦР урегульовувалися питання державної символіки (*Закон про державну символіку* від 12 березня 1918 р. затвердив державним гербом УНР «*Володимирів тризуб*») й громадянства України.

Інститут громадянства УНР. Одним із напрямків розвитку конституційного законодавства УНР було вироблення інституту громадянства України (юридично обумовлювався декількома ухваленими у березні 1918 р. конституційними актами).

Закон про громадянство УНР вважав громадянином республіки кожного, хто народився на її території, пов'язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі одержить відповідне свідоцтво. Громадяни УНР зобов'язані були підтримувати державу

всіма силами і засобами, коритись її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість. Вони користувались усією повнотою громадянських та політичних прав, могли працювати в державно-громадських закладах. А через пасивну й активну участь у виборах до представницьких органів влади – мали брати участь в управлінні державою в центральних органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Закон про реєстрацію громадянства УНР вирішення усіх питань про надання громадянства УНР відносив до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Належність до громадянства УНР мала реєструватися волосними і міськими управами протягом одного місяця з дня проголошення. У актах і книгах мали фіксуватись як надання громадянства, так і його позбавлення. Для одержання свідоцтва про громадянство УНР треба було протягом трьох місяців (до травня 1918 р.) урочисто присягнути на вірність Україні. Той з її мешканців, хто не хотів бути громадянином УНР, повинен був у такий же термін подати про це заяву за місцем перебування відповідному комісарові із зазначенням, до громадян якої держави він належатиме (бажаючи відмовитися від громадянства УНР також подавали про це заяву). У такому випадку комісар видавав тій чи іншій особі тимчасове посвідчення про перебування на території УНР не більше як на три місяці.

Прохання про прийняття у громадянство України з боку тих, хто не відповідав вищезазначеним умовам, подавалося за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном – представникові УНР. Жінки, як правило, слідували громадянству чоловіків, а діти – громадянству батька. Після досягнення 14 років останні могли заявляти про своє громадянство самостійно. Подвійне громадянство не допускалося: громадянин УНР не міг бути одночасно громадянином іншої держави. Іноземці отримували від місцевих органів влади дозвіл на проживання строком не більше як шість місяців.

Конституція УНР. Закономірним підсумком розвитку державно-політичного процесу в Україні стало прийняття на останній сесії Української Центральної Ради Конституції УНР – *«Статуту про державний устрій, права і вольності УНР»* (29 квітня 1918 р.).

Документ структурно поділявся на 83 статті, що об'єднувались у 8 розділів (загальні положення; права громадян України; органи влади УНР; Всенародні Збори УНР; про Раду Народних Міністрів УНР; суд УНР; національні союзи; часове припинення громадянських свобод).

Конституція УНР проголошувала Україну суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою, в якій суверенне право належить народові і здійснюється через Всенародні Збори України. Конституція не визначала кордонів держави, але наголошувала, що її територія є неподільною, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялись лише за згодою двох третин членів законодавчого органу, присутніх на засіданні. Не порушуючи принципи єдиновладдя, але утверджуючи принцип децентралізації, Конституція передбачала надання землям, волостям і громадянам України права самоврядування. А всім національним групам, що проживають в Україні, надавалося право на *«впорядкування своїх культурних прав у національних союзах»*.

Одне з центральних місць у Конституції посідали права людини. Основний закон УНР гарантував усім громадянам УНР рівні громадянські й політичні права: соціальне походження, віросповідання, національність, освітній рівень чи майнове становище не давали ніяких привілеїв для них. Проголошувалася також рівність прав та обов'язків для чоловіків і жінок. Конституція окреслювала широкий спектр гарантій прав особистості: передбачала заборону затримання громадянина, за винятком випадків затримання на місці злочину, та й тоді затриманого мали звільнити через 24 години, якщо суд не виявить підстав для подальшого затримання. Для проведення обшуку також була потрібна санкція суду. Заборонялося застосування конфіскації як покарання, було скасовано смертну кару, тілесні покарання та інші акти, що принижують людську гідність. Заборонялося влаштовувати обшуки у житлових приміщеннях тощо.

Конструювання державних структур у Конституції УНР подавалося з позицій принципу поділу функцій різних гілок влади в державі: законодавчої, виконавчої та судової. Законодавчу владу на постійній основі мали здійснювати Всенародні Збори. Широкий і конкретним був перелік суб'єктів законодавчої ініціативи. Серед останніх були також органи самоврядування і навіть безпосередньо виборці, якщо їх кількість становила не менше як 100 тисяч. Вища виконавча влада мала належати Раді Народних Міністрів, яка отримувала свої повноваження від Всенародних Зборів і лише перед ними звітувала. Судова влада мала бути незалежною і здійснюватись іменем Української Народної Республіки виключно судовими установами. Розгляд справ мав бути прилюдним і усним.

Окремий розділ Конституції, що присвячувався вирішенню національних проблем, передбачав надання національним меншинам УНР національно-персональної автономії й механізми її реалізації. Щоправда, Конституція законодавчо не визначила межі компетенції національних об'єднань, адміністрацій автономних земель та центральної державної влади. Нарешті, ще одна конституційна гарантія – припинення громадянських свобод – припускалася у чітко обумовлених випадках (*під час війни чи внутрішніх непокоїв*), але не більш як на тримісячний термін.

Поза конституційно-правовим регулюванням залишалася низка важливих суспільно-політичних проблем.

Конституція не містила статей про державну символіку, державну мову, основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики тощо. Певним юридичним нонсенсом була відсутність у чотирьох розділах Основного закону, що присвячені питанням організації та компетенції вищих органів влади, положення про главу держави (президента) і главу уряду (прем'єр-міністра). Однак, попри відсутність відповідних положень у попередньому законодавстві та Конституції, було обрано Президента України (М.Грушевського).

Отже, конституційне законодавство було пріоритетним у законодавчій діяльності УНР доби Української Центральної Ради. Перевага конституційних актів у законодавстві УЦР зумовлювалася необхідністю надання державній політиці демократичної спрямованості. Прийняття Основного закону УНР стало наслідком використання як демократичних традицій минулого, так і державотворчих пошуків під час національно-демократичної революції. Незважаючи на окремі вади, Конституція УНР могла б стати гідною правовою базою для розвитку законодавства УНР, однак гетьманський переворот звів нанівець впровадження її в життя.

Формування галузевого законодавства у сфері цивільно-правового регулювання

Головна увага законодавця у сфері цивільно-правового регулювання зосереджувалася на соціально-економічному законодавстві (фінансове, земельне, трудове). Особливістю його формування була реакція законодавця на найгостріші проблеми життєдіяльності суспільства і спроба їх законодавчого врегулювання.

Фінансове законодавство. Організаційно-правові заходи УЦР щодо формування фінансової системи УНР, котра включала би

бюджет, свою грошову одиницю, джерела поповнення національної скарбниці, започаткували національне фінансове право.

Важливе значення для формування власної фінансової системи мав Закон *«Про надходження всіх прибутків і податків, зібраних в Україні до Головної скарбниці УНР»* (22 грудня 1917 р.). У зв'язку з браком грошей наприкінці 1917 р. Генеральний секретаріат прийняв рішення (23 листопада) про тимчасовий випуск спеціальних грошових одиниць – *бон*, на умовах забезпечення їх кредитами Держбанку. 9 грудня 1917 р. Центральна Рада ухвалила *«Закон про Головну Скарбницю УНР»* та *«Закон про творення Державного Банку України»*. Останній мав стати основою фінансової системи. Через десять днів було прийнято *«Тимчасовий закон про випуск Державних Кредитових Білетів Української Народної Республіки»*.

Перші українські паперові гроші – карбованці - були випущені 11 (24) грудня 1917 р. Закон про випуск державних кредитових білетів УНР визначив емісію в карбованцях і намагався відрегулювати один бік фінансової системи – заміну російських рублів карбованцями. Проте невдовзі законом Малої ради (1 березня 1918 р.) в УНР запровадили нову монетну систему, а грошовою одиницею стала гривня.

З метою уникнення перешкод при розрахунках уряд Законом від 30 березня 1918 р. дозволив переводити скарбову валюту з карбованців. Для знаків Державної скарбниці 25 і 50 карбованців забезпечувалося лише право обміну на кредитові білети в гривнях у співвідношенні: один карбованець – дві гривні. Вони ходили нарівні з кредитовими білетами.

Учені, оцінюючи діяльність Центральної Ради у фінансовій сфері, роблять однозначний висновок: грошова реформа реально діяла в Україні, вона мала істотний правовий фундамент.

Земельне право. Реально процес формування земельного права в УНР розпочався щойно після III Універсалу. Йшлося про скасування права власності на поміщицькі, удільні, монастирські, церковні та інші землі нетрудових господарств. Із метою роз'яснення декларованих намірів Генеральний секретаріат через тиждень після оприлюднення Універсалу видали *Положення щодо земельної справи*. В ньому зазначалось, що III Універсал лише проголошує загальні підвалини для наступних законів про землю, які мають виробити уряд та Українські Установчі Збори. Відтак до скликання останніх порядкувати на землях мали виборні земельні комітети.

У IV Універсалі також піднімалася проблема аграрних перетворень (скасування приватної власності на землю;

соціалізація землі; передача землі трудовому народу без права викупу до початку весняних робіт через земельний комітет). За його нормами, ліси, води, й *«всі багатства підземні визнавалися»* власністю українського народу та переходили у підпорядкування УНР.

Основні положення Універсалів було конкретизовано у *Тимчасовому земельному законі* (січень 1918 р.). За ним до скликання Установчих зборів Центральна Рада взяла на себе верховне порядкування природними багатствами. Міськими землями розпоряджались органи місцевого самоврядування, іншими – сільські громади, волосні, повітові і губернські земельні комітети. Головне завдання зазначених інституцій полягало у забезпеченні громадянам їхніх прав на користування землею, охорона природних багатств від виснаження і вживання заходів до збільшення цих багатств.

З метою нейтралізувати більшовицьку агітацію земельному законодавці УЦР було надано радикального змісту. Земля виводилася зі сфери товарно-грошових відносин (скасовувалася приватна власність), оголошувалася загальнонародною власністю, надавалася для загально-громадського користування (під оселі і будівлі окремим особам, товариствам, громадським установам, розміщення торговельних і промислових підприємств) та приватнотрудового господарювання (мало вестись власною працею окремими особами, сім'ями або спільно товариствами). Наймана праця могла застосовуватися лише у виключних випадках, тимчасово і відповідно до правил, які встановлювали земельні комітети.

Щодо встановлення норми землеволодіння в основу Закону було покладено принцип соціалізації землі. Норма землеволодіння обмежувалася 30 десятинами, відтак більші маєтки підлягали конфіскації і передавалися у земельний фонд, що розподілявся серед незаможних категорій селян. Для надання землі безземельним і малоземельним у трудове користування громадяни мали подати відповідну заяву до сільських управ.

Націоналізація земель, вод, надр, лісів проводилось без викупу. Проте колишнім землевласникам, за їх бажанням і згідно з рішенням волосних земельних комітетів, залишалися ділянки з садами, виноградниками, хмільниками в кількості, яку вони могли обробити власною працею і працею своєї сім'ї. Користування землею проголошувалось безкоштовним. Право користування землею могло переходити у спадщину.

Однак для реального вирішення аграрного питання Центральна Рада не була готова. За умов бажання широких мас

селянства скористатися з декларованого УЦР скасування приватної власності на землю і реалізувати своє право на землю, УЦР видала указ про заборону. Це викликало негативну реакцію в селянства і переорієнтувало значну його частину на більшовицькі гасла «соціалізації» землі, які, власне, повторювали положення земельного законодавства Центральної Ради.

Трудове й соціальне українське національне **законодавство** у новітню добу започаткував Закон *«Про 8-годинний робочий день»* (25 січня 1918 р.). Попри свою назву, зазначений закон не тільки визначав тривалість робочого часу, а й багатьма положеннями стосувався охорони праці, соціального захисту й розв'язання трудових конфліктів.

Тривалість робочого часу. У законодавчому порядку в УНР встановлювався не лише 8-годинний робочий день, а й 48-годинний робочий тиждень. Усі неділі визнавалися обов'язковими вихідними днями. Крім того, встановлювалось аж 17 святкових днів. Закон зобов'язував власників та керівників підприємств протягом робочого дня, але не пізніше ніж через 6 годин від початку роботи, встановлювати перерву (1–2 години) для відпочинку та їжі, тобто загальна тривалість робочого дня з перервами не мали перевищувати 10 годин. На шкідливих виробництвах, список яких визначався окремо, робочий час міг скорочуватись. Детально регламентувались понаднормові роботи, які оплачувались у подвійному розмірі (до них могли залучатися тільки чоловіки віком після 18 років за згодою фабричної інспекції або інспекторів праці у суворо зазначених випадках). Тривалість понаднормових робіт повинна була не перевищувати 4 години на дві доби. Відступ від цих правил допускався за згодою робітничих організацій або окремих робітників.

Охорона праці. Суворо охоронялася праця малолітніх та жінок. Не допускалося наймання дітей до 14 років на підприємства. Не могли брати участь у шкідливих виробництвах і підлітки до 15 років. Для юнаків та дівчат від 14 до 18 років встановлювався 6-годинний робочий день. Їх також заборонялося залучати до праці у нічні зміни та використовувати на понаднормових і підземних роботах. Останнє положення поширювалося також на усіх жінок, незалежно від їхнього віку.

Закон *«Про 8-годинний робочий день»* був найбільш яскравим виявом сутності тієї соціальної та робітничої політики, яку хоч і повільно, але цілеспрямовано провадила Центральна Рада.

Винні у порушенні закону притягались до суду. У чинність він повинен був вступити з 1 лютого. У майбутньому закон передбачав

створення національної Головної ради праці, на яку, судячи з деяких статей закону, покладали реалізацію державної політики в цій галузі.

Новий етап розвитку робітничого законодавства – рубіж 1917–1918 рр., коли наприкінці 1917 р. (11 грудня) було ухвалено *«Закон про робітничі комітети»*, а з початку 1918 р. – *«Про біржі праці»*, *«Про місцеві комісаріати праці»*, *«Про примирюючі камери»*, змінено положення про забезпечення робітників на випадок хвороби тощо.

Не залишалися також поза увагою УЦР ***проблеми законодавчого врегулювання питань науки й освіти.***

Питання розвитку української науки розглядались Центральною Радою у тісному контексті з проблемами вдосконалення і організації початкової, середньої і вищої школи в Україні.

Утворювалась 7-річна народна загальноосвітня школа. Після закінчення семирічної школи юнаки та дівчата могли продовжити навчання у чотирирічній гімназії або у технічній школі: сільськогосподарській, учительській та ін. Передбачалось відкрити з восени 1917 р. у добре обладнаному приміщенні Український народний університет у Києві з фундаментальною бібліотекою та іншим належним матеріальним оснащенням для підготовки нових наукових сил у справі українізації освіти, особливо українізації вчительських інститутів та семінарій.

З появою Генерального секретарства народної освіти вдосконалювалось управління школою. У кожному повіті на чолі просвітньої справи стояв *повітовий комісар по народній освіті*, який працював у тісному контакті з повітовою шкільною радою як демократичною громадською організацією та керував роботою не лише шкіл, а й позашкільних і дошкільних закладів. У компетенції комісара було затвердження повітових інструкторів.

Законом *«Про шкільне правління»* (5 грудня 1917 р.) секретарство освіти брало під безпосереднє керівництво більшість просвітніх установ. Але духовні, військові, залізничні, сільськогосподарські, національні, медичні та юридичні навчальні заклади до майбутньої шкільної реформи залишалися в адміністративному підпорядкуванні відповідних секретарств.

Кримінальне й кримінально-процесуальне законодавство

В УНР доби Центральної Ради кримінальне і кримінально-процесуальне законодавство базувалося, з одного боку, на кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві Російської імперії зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом, а з

іншого – на власних нормативних актах. Останні встановлювали нові кримінальні норми, доповнювали, змінювали чи скасовували вже існуючі. Подекуди видавалися законодавчі акти місцевих органів влади, що визначали, які діяння в певному повіті чи волості є злочинними, і встановлювали міри покарання за них. Мала також місце законодавча ініціатива судових органів, які внаслідок застарілості законодавчої бази самі змушені були вирішувати, які діяння вважати злочином і яку міру покарання за них слід встановлювати.

У галузі **кримінального права** у добу Центральної Ради майже у повному обсязі діяло *Кримінальне уложення* (1903). Повністю діяла й постанова Тимчасового уряду (6 липня 1917 р.), яка передбачала позбавлення волі у виправній установі строком до трьох років за публічні заклики до вбивства, розбою, грабежу, погромів та інших тяжких злочинів, а також до насильства над будь-якою частиною населення.

Не зазнали змін ні самодержавний тюремний статут, ні тюремна інструкція. Зберігала чинність в Українській Народній Республіці і постанова Тимчасового уряду *«Про вжиття заходів проти осіб, що загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці та завоюванням революції 1917 року»* (2 серпня 1917 р.), згідно з якою військовий міністр за погодженням з міністром внутрішніх справ у позасудовому порядку міг відправити до в'язниці (безстрокова каторга) осіб, діяльність яких, на його думку, підпадала під дію названої постанови, а також депортувати їх за межі України. Також діяла в УНР і ухвала Тимчасового уряду *«Про відповідальність за ображення дипломатичних представників іноземних дружніх держав»*, якими в УНР вважались Німеччина, Австро-Угорщина, Болгарія, Туреччина, Румунія та інші. Винні в ображанні верховного правителя такої держави, її уряду, посла, посланника дією, словом чи в оприлюднених творах підлягали позбавленню волі строком до трьох років.

З власних нормативних актів кримінально-правового характеру найважливішими в УНР доби Центральної Ради були: III Універсал, що декларував скасування смертної кари (підтверджено Конституцією УНР); *«Закон про амністію»* (19 листопада 1917 р.), що став правовою основою звільнення усіх засуджених за політичні злочини; *«Закон про покарання учасників воєн і повстань проти Української держави»* (5 березня 1918 р.), що позбавляв громадянства УНР і висилав за межі України всіх причетних до зазначених у назві закону протиправних діянь.

Усі суспільно небезпечні діяння, які за часів Центральної Ради кваліфікувалися як злочини, дослідники (*Е.Кісілюк*) поділяють на

декілька груп: *проти держави* (зрада, шпигунство, дії, спрямовані на насильну зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, пропаганда війни); *злочини проти власності* (крадіжка, грабїж, розбїй, шахрайство, умисне знищення або пошкодження майна); *проти особи* (вбивство, заподїяння тілесних ушкоджень, зґвалтування); *господарські* (спекуляція, шахрайство, виготовлення спиртних напоїв і торгівля ними); *службові* (зловживання владою або службовим становищем) та інші, зокрема хуліганство, незаконне здійснення арешту або обшуку, зберігання зброї.

Щодо покарання, то винних у вчиненні конкретних злочинів карали з урахуванням обставин справи й особи підсудного на основі правосвідомості суддів. При обранні міри покарання бралися до уваги обставини, що обтяжували або пом'якшували відповідальність, а саме: мотиви і мета злочину, а інколи місце та час його вчинення, сімейне становище винного тощо.

У галузі **кримінального процесу** чільне місце серед російсько-імперських процесуальних законодавчих актів, якими керувалися у цей час судові й правоохоронні органи УНР, належало «*Статуту кримінального судочинства*» (1864).

Першою спробою незалежного українського уряду врегулювати кримінальне судочинство була «*Інструкція військовому революційному суду*» (квітень 1918 р.), яка застосовувалась на практиці й мала велике значення для подальшого розвитку кримінально-процесуального законодавства.

Головний процесуальний документ військово-революційних судів визначав їх компетенцію, структуру, процесуальні права й порядок розгляду справ.

Розпочати справу у революційному суді можна було лише за вказівкою губернського коменданта після відповідного дізнання, яке мало проводитися протягом трьох діб юристами, призначеними також губернським або повітовим комендантом.

Під час дізнання треба було встановити, який саме злочин вчинено, хто в ньому підозрюється, чи є свідки, речові докази, знаряддя і сліди злочину. Не мали права брати участі у дізнанні потерпілі, підлеглі злочинцю по службі, його родичі та близькі люди. Особи, що провадили дізнання, могли проводити обшуки і виїмки. Підсудного обов'язково заарештовували.

Голова суду призначав день засідання, викликав свідків, експертів і оповіщав сторони. До участі у судовому засіданні допускались захисник (за вибором підсудного або за призначенням губернського чи повітового коменданта), приватний

обвинувач і приватний позивач. Неявка будь-кого з них на початок засідання не вважалася за перешкоду для розгляду справи.

Засідання суду, як правило, були усними й публічними. Але на час окремих судових функцій або на весь час розгляду справи, коли суд вважатиме, що відкрите засідання ображає моральне або релігійне почуття чи ставить потерпілого у важке становище, судові засідання могло бути закритим.

Сторонам надавалося право подавати докази, усувати на законних підставах свідків і експертів, ставити їм з дозволу голови суду запитання, заперечувати свідкам, давати відповідні пояснення, заперечувати доводи протилежної сторони. Право на останнє слово належало підсудному або його захисникові.

Керуючи ходом засідання, голова суду стежив за порядком пояснень, усував все те, що безпосередньо не стосувалося справи, не дозволяв ображати учасників процесу, релігію, владу, надавав підсудному всі можливості для виправдання. Того, хто порушував порядок у залі, можна було примусово вивести із засідання чи накласти на нього грошове стягнення до 3 тис. карбованців.

Інструкція докладно регулювала порядок розгляду справи, допиту свідків, фахівців, перекладачів, відкладення засідання тощо.

Засідання, як правило, починалося з перевірки особи підсудного і усіх тих, хто має брати у ньому участь, викладення суті обвинувачення і допиту підсудного. Відмова останнього від допиту не вважалась доказом визнання ним своєї вини. Потім починався допит свідків, серед яких не могли бути *«божєвільні і дурнуваті»*, особи, котрі отримали будь-які відомості у справі, присяжні повірені та інші особи, що виконували обов'язки захисників підсудних, обвинувачі. Свідки допитувались окремо і не мали права до допиту спілкуватися між собою.

Пояснення сторін вислуховувалися в такому порядку: обвинувач, цивільний позивач або їх представники, захисник і сам підсудний. Після цього судді виходили до окремої кімнати для винесення вироку і до цього моменту не мали права з будь-ким спілкуватися. Питання про винність підсудного вирішувалося за внутрішнім переконанням і лише на тих матеріалах справи, котрі були розглянуті у судовому засіданні. Якщо під час наради в окремій кімнаті виникала потреба додатково з'ясувати будь-які обставини, суд відновлював засідання.

При кваліфікації злочину і призначенні покарання судді в основному керувалися російським кримінальним законодавством, але застосовувати смертну кару не могли. Вирок виносили звичайною більшістю голосів. Додержувалась таємність наради.

У вирокі, що виносився іменем УНР, підсудний піддавався покаранню, виправдовувався чи звільнявся від суду за передбаченими законом причинами. Суд мав право зменшити покарання. Водночас вирішувались питання про майно, відшкодування збитків і судові витрати. У вирокі зазначалися рік, місяць та число, коли розглядалася справа, особовий склад суду, обґрунтування вироку про міру покарання та закони, на підставі яких винесено вирок, тощо.

Держава і право в Україні доби Гетьманату – «Української Держави» гетьмана Павла Скоропадського

Період гетьманства Павла Скоропадського був ще більш суперечливим і неоднозначним, порівняно з річним періодом діяльності Центральної Ради. З одного боку, створювалася сильна і спочатку досить ефективна централізована влада, було впорядковане законодавство, відновлена у правах власність, розгорнулося будівництво регулярної армії та флоту. А з іншого – інституції, які діяли від імені української держави, цю державу дискредитували, причому нерідко діяли цілеспрямовано й організовано. Передусім ідеться про армійські частини, командний склад яких переважно складався з офіцерства російської царської армії, налаштованого відверто антиукраїнськи, та місцевих органів влади, які також склалися з колишнього царського чиновництва.

Сучасні дослідники (*Я.Грицак*) висловлюють припущення, що у вужчому значенні, П. Скоропадський будував ані українську, ані російську національну державу. Гетьманський режим прагнув впровадити нову концепцію української нації, яка ґрунтувалася б не на знанні української мови, а на *лояльності до Української держави*. А держава ця розумілася у ширшому, територіальному значенні, а не у вузькому, етнічному.

З інших особливостей державного будівництва у період Гетьманату варто наголосити на тому, що воно відбувалося за іноземної (німецької й австро-угорської) військової присутності. Хоча сам П.Скоропадський (за С.Кульчицьким та О.Рештом) з обережністю ставився до німецьких і австрійських військових чинів, розуміючи їх незаінтересованість у створенні сильної й суверенної Української держави, а тому прагнув дотримуватися нейтралітету й очікував того ж від німецько-австрійського командування.

Проголошення «Української Держави»

Прихід до влади Павла Скоропадського зумовлювався низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів, що пов'язуються із занепадом Української Центральної Ради.

Безсилля УЦР в організації державного апарату призвели до втрати реальної влади її органів на місцях. Відповідно, на цьому ґрунті з вимогами створення міцної ефективної влади, скасування земельного закону та відновлення приватної власності у політичних, військових, фінансово-промислових колах почала наростати й гуртуватися опозиція. Організаційною основою останньої стала утворена у березні 1918 р. *Українська народна громада*, яка об'єднувала великих землевласників, колишніх старшин Першого Українського корпусу та козаків з *«Вільного козацтва»* й мала тісні зв'язки з партією Українських хліборобів-демократів та з Союзом земельних власників (політичні сили, які також готували переворот).

Програма Української народної громади передбачала створення дієздатного й сильного уряду та відбудову армії й адміністративного апарату, яких у той час фактично не існувало. За допомогою останніх передбачалося відбудувати базований на правових нормах суспільно-політичний і громадський порядок та провести необхідні політичні й соціальні реформи.

Такі плани, з одного боку, нехай теоретично, однак рятували Українську державу, а з іншого – збігалися з прагненнями німецько-австрійського командування усунути від влади УЦР (зазначимо, що німецькі війська передислокувалися в Україну на запрошення тієї ж Центральної Ради).

Для відсторонення Центральної Ради від влади у фактичних господарів становища в Україні були суб'єктивні підстави, адже уряд УНР затягував роботу військових комісій, гальмував підписання тих економічних угод, які німці хотіли нав'язати. Особливо дратував німців проект земельного закону України, яким передбачалося скасування приватної власності на землю, що виводилася зі сфери товарно-грошових відносин і оголошувалася загальнонародною власністю. Усе це об'єктивно призвело до конфлікту між урядом УНР і німецьким командуванням в Україні.

Переворот було здійснено 29 квітня 1918 р. у Києві на *Всеукраїнському хліборобському з'їзді* (з'їзді Союзу Земельних Власників України), делегати якого (6432 особи) постановили, що *«для спасіння країни...необхідна сильна влада, ... потрібен диктатор, згідно старовинних звичаїв – гетьман»*. Гетьманом України проголосили генерала Павла Скоропадського, який прийняв умови

німецького командування (визнання Брестського миру, розпуск Центральної Ради, погодження з німецьким командуванням кількості та умов використання українських збройних формувань, впорядкування адміністративного апарату, розгляд антинімецьких акцій через систему військово-польових судів, відновлення власності на землю, вільної торговельної та іншої підприємницької діяльності, зобов'язання щодо забезпечення потреб військ Центральних країн і сплати за військову допомогу Україні). Власне прийняті умови й визначили політику нової влади.

У перший день приходу до влади гетьман відразу видав декілька нормативно-правових актів, які становили правову основу його режиму.

У *«Грамоті до всього українського народу»*, що мала вид окремої листівки, П.Скоропадський закликав додержуватися порядку і спокою в країні. Проголошувалося, що управління державою гетьман буде здійснювати *«до вибрання Сейму і відкриття його діяльності»* за допомогою призначеного ним уряду на підставі законів про тимчасовий устрій.

Конституційною основою нової держави стали оголошені того ж дня *«Закони про тимчасовий державний устрій України»*, згідно з якими Центральна Рада, Мала рада розпускалися, закони Центральної Ради й Тимчасового російського уряду скасовувалися, назва *«Українська Народна Республіка»* замінювалася новою – *«Українська Держава»*.

Органи центральної влади та управління

Українська історіографія не дає неоднозначні оцінки місця і ролі гетьманату у вітчизняних державотворчих процесах. Так само важко однозначно визначити й характер державної системи, до якої прямував гетьман. Найправдоподібніше (за Я.Грицаком), це мала бути конституційна монархія, однак відмінна від традицій самодержавної системи в Росії.

Вважаємо, що можна погодитися з тими дослідниками (Т.Подковенко), які пропонують розглядати *Українську Державу* (гетьманат) Павла Скоропадського такою, що мала характер експерименту і базувалася на переплетенні монархічних, республіканських і диктаторських засад. Таке поєднання мало сприяти підвищенню рівня управління державою, а це відповідало інтересам усього суспільства. Принаймні, очевидно, що в основу *«Законів про тимчасовий державний устрій України»* – сукупного нормативно-правового акта, об'єднаного завданням конструювання каркасу нової влади – було покладено ідею короткочасної сильної

влади, яка об'єднувала б як законодавчу, виконавчу, так і до певної міри судову владу.

Гетьман, згідно із зазначеним вище Законом, наділяв себе диктаторськими повноваженнями, які зберігали чинність до моменту скликання Українського державного сейму.

Гетьману належала вся повнота законодавчої («без його санкції ніякий закон не може мати сили») та виконавчої влади (одноосібно мав затверджувати весь склад Ради міністрів та її голову, а також інших урядовців, якщо ця процедура для них не передбачалася законодавством). Повноваження гетьмана також передбачали керівництво зовнішньополітичною діяльністю; оголошення районів на військовому, осадному або надзвичайному становищі. Гетьман був також Верховним воєводою української армії та флоту. П.Скоропадський був наділений суттєвим повновладдям і у сфері судочинства (помилювання засуджених, пом'якшення міри покарання й звільнення від судової відповідальності). За свою політично-державну діяльність гетьман не відповідав ані перед народом чи органами його представництва, ані перед законом (пункти 1-8 «Законів...»). Усі накази і розпорядження гетьмана мали закріплюватися головою уряду або відповідним міністром.

Дбаючи про забезпечення керівництва державою у разі непередбачуваних обставин, зумовлених, зокрема, загостренням ситуації в країні, П.Скоропадський затвердив підготовлений Радою міністрів *«Закон про верховне управління державою»* (31 липня 1918 р.). У цьому конституційного значення нормативно-правовому акті передбачалося, що у випадках смерті чи тяжкої хвороби гетьмана або перебування його поза межами держави влада мала переходити до спеціально створеного органу – *Колегії Верховних Правителів Держави* з трьох осіб: однієї – визначеної заздалегідь Гетьманом, другої – обраної Державним сенатом, третьої – обраної Радою міністрів.

Цей Закон, що був застосований лише одного разу – під час візиту П.Скоропадського до Берліна у вересні 1918 р., коли Колегію очолив тодішній голова уряду Ф.Лизогуб, історики права (*Т.Подковенко*) розглядають як фактичне закріплення спадкової влади. У разі тяжкої хвороби, як і в разі смерті гетьмана або від'їзду його за межі України, відкривалися всі три приписи та оголошувалось ім'я чергового верховного правителя. Лише після цього Державний сенат і Рада міністрів таємним голосуванням простою більшістю голосів обирали двох інших членів Колегії. Колегія відповідно брала на себе всі права й обов'язки Гетьмана, однак у жодному разі не повинна була навіть порушувати питання

про зміну положень *Грамоти* (від 29 квітня 1918 р.) П.Скоропадського.

Рада міністрів (РМ) сформована гетьманом 3 травня 1918 р. у системі вищих (центральных) органів влади і управління виконувала функції *найвищого виконавчого урядового органу*.

Уряд очолював *Отаман-міністр*, а керівництво його справами доручалося Генеральному секретареві та керованій ним *Генеральній канцелярії*. (Згодом ці посади стали називатися: голова Ради міністрів та Державний секретар). На отаман-міністра і міністрів покладалася відповідальність перед Гетьманом за загальний хід державного управління. Кожен із них окремо відповідав за свою діяльність і розпорядження. А за посадові злочини чи проступки як отаман-міністр, так і міністри підлягали визначеній законом громадській чи кримінальній відповідальності.

Компетенція РМ була визначена у *«Законах...»* і полягала насамперед у визначенні напрямку й координації діяльності окремих відомств щодо законодавчої політики та *«вищого державного управління»*. Через відсутність у вищих органах влади Української Держави законодавчого органу – парламенту або іншого аналогічного органу – на Раду міністрів покладалися ще й функції законодавчої влади.

Згідно з положеннями Закону *«Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради міністрів, розгляд у раді, затвердження їх і про форми і порядок оголошення законів»* (2 червня 1918 р.) законодавчі (законопідготовчі) функції покладалися не тільки на відповідні міністерства Ради міністрів, але й передовсім на *Державну канцелярію*, статут якої згодом (14 червня 1918 р.) було затверджено Гетьманом. Цей орган складався з Державного секретаря, його товаришів (заступників), юридичної ради, департаментів загальних та законодавчих справ, відділу кодифікації законів та державної друкарні.

Щодо структури Ради міністрів, то порівняно з періодом Центральної Ради в гетьманському уряді з'явилися два нових міністерства – народного здоров'я та віросповідань. Натомість, окремі з міністерств перейменовувалися. Наприклад, міністерство судових справ було перейменоване на Міністерство юстиції (15 липня 1918 р.).

Водночас удосконалювалася внутрішня структура міністерств. Окремі з міністерств запроваджували особливі структурні інституції. Так, у міністерстві транспорту для наведення порядку на залізницях уводився *інститут залізничних комісарів*, що спирався на збройну силу. Інші відомства в основному поділялися на *департаменти*. Наприклад, міністерство сповідань мало

департаменти православної церкви, інослов'янських та іновірних сповідань, духовної просвіти; Міністерство народної освіти – департаменти вищої, середньої, нижчої та професійної освіти. Окремі міністерства мали складнішу структуру. Приклад – Міністерство внутрішніх справ складалося з чотирьох департаментів (міського самоврядування, державної варти, страхування, біженців) та кількох управлінь (військового обов'язку, у справах преси).

Різнопланові (законодавчі й виконавчі) повноваження Ради міністрів, у свою чергу, зумовили заснування специфічного допоміжного органу – *Малої ради міністрів* (складалася з товаришів-заступників міністра), якій належало важливе місце в системі органів центральної виконавчої влади.

До компетенції Малої ради міністрів належали ті законодавчі й адміністративні пропозиції міністрів, що *«через їх нескладність не потребували взаємної згоди відомств у письмовій формі»*, а також розгляд висновків різних відомств на проекти нормативних актів, внесення пропозицій щодо кошторисів міністерств тощо.

Відомі правознавці, спеціалісти з історії права (*О. і М. Копиленки*) звертають увагу на ту обставину, що гетьман П.Скоропадський у своїй діяльності приділяв значну увагу розвитку *інституту державної служби*. Категорії чиновництва, які призначалися Гетьманом або міністром (залежно від посади), регламентував спеціальний Закон *«Про порядок призначення на державну службу»* (25 травня 1918 р.). Матеріальне стимулювання за роботу у державних органах влади, яке значно поліпшилося, здійснювалося на підставі Закону *«Про нормальний розпис утримання центральних урядових установ цивільного відомства»* (26 червня 1918 р.). До часу завершення розробки комплексного нормативного акта про державну службу проголошувалася чинність усіх законів Російської держави про цю службу.

Загалом же відмінною ознакою кадрової політики П.Скоропадського було те, що апарат управління формувався не за національною ознакою, а за принципом професійності. Залучення до будівництва Української Держави всіх лояльних фахових елементів, незалежно від соціального і національного походження, було однією з позитивних сторін гетьманського режиму. Втім, кістяк державного апарату становили все-таки російські старорежимні чиновники і офіцери, а гетьманські міністерства, суди та інші установи під новими українськими вивісками зберігали проросійський характер (*Я.Грицак*). Відомий випадок, коли міністерські службовці, колишні працівники державного

апарату УНР, оголосили страйк на захист української мови від русифікаторських посягань міністра.

Отже, режим гетьманату був спробою організації ефективної моделі влади. Ідея короточасної сильної влади заради політичних і соціальних реформ втілювалася у затверджених Гетьманом *«Законах про тимчасовий державний устрій України»*, згідно з якими Гетьман у певному розумінні уособлював собою державу (виступаючи у внутрішній і зовнішній політиці як глава держави, фактично здійснюючи одноосібне правління) і був формально незалежним у своїй діяльності. Гетьману як *верховній державно-правовій інстанції* реально належала вся повнота законодавчої, виконавчої та судової влади. А на Раду міністрів покладалися законопідготовчі й координаційні функції органу *«вищого державного управління»*.

Організація місцевої влади й самоврядування

Для опанування становища і впорядкування місцевої адміністрації гетьманський уряд повернувся до старої (російської) схеми територіально-адміністративного устрою (поділ на *губернії – повіти – волості*), при цьому додав до вже існуючих губерній нові округи. Відтак характерною рисою державної територіальної політики гетьмана П.Скоропадського було його намагання на практиці реалізувати принцип соборності українських земель і повернути територіальні втрати попередніх часів.

Гетьман ставив питання про організацію адміністративного поділу державної території відповідно до етнічного розселення українців. Цьому сприяв ухвалений П.Скоропадським Закон *«Про тимчасове розповсюдження Української державної влади»* (25 травня 1918 р.). Згідно з його статтями, було визнано, що у разі приєднання до Української Держави нових територій на них негайно поширюється гетьманська державна влада. Були визначені дії судових органів на цих землях, а також повноваження прокуратури та Міністерства внутрішніх справ.

Переважно дипломатичними зусиллями до Української держави було прилучено: Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський і Рильський повіти Курської губернії – до Чернігівщини, інші українські повіти Курської (Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Новоскольський) та Воронезької (Валуйський) губерній – до Харківської губернії України. Останніми були приєднані Холмщина, Підляшшя, Берестейщина (12

повітів), які склали одну губернію – *Холмську*, і вперше за сотню років були інтегровані в українську політичну систему.

Активною була українська зовнішня політика в Криму. Завдяки цьому кримські політичні кола виявили бажання увійти до складу Української Держави на правах автономії (вересень 1918 р.). Хоча входження Криму і було юридично оформлене, проте остаточно українська влада на півострові не утвердилася через загострення політичної ситуації.

Зі стратегічних міркувань до складу Української держави було включено й частину етнічних білоруських земель. Багатообіцяючим був початок українсько-румунських переговорів про долю українських земель Бессарабії (Аккерманщини й Хотинщини), окупованих Румунією. На користь Української держави розв'язувався і територіальний спір з Донським урядом.

Як окремі адміністративно-територіальні одиниці в Українській державі існували «*градоначальства*» для великих міст – Києва, Одеси, Миколаєва та *староство* – *Поліське* з центром у м. Мозир (утворене з прилучених Річицького, Пінського і Мозирського повітів Мінської губернії).

Фактично за декілька місяців в Україні було створено дієвий адміністративний апарат.

Уся повнота влади на місцях - у губерніях та повітах - належала *старостам*, що призначалися з середовища місцевих землевласників та земських діячів (офіційний наказ про їх призначення було підписано 14 травня). Губернські та повітові старости підпорядковувалися міністру внутрішніх справ Гетьманату, і за своїм статусом практично прирівнювалися до царських губернаторів та повітових справників.

Велике значення для упорядкування місцевого управління мало прийняття Закону «*Про штати і опис Управлінь губерніальних і повітових старостів*». На чолі управлінь «*градоначальництв*» у столиці (сформовано згідно із законом від 1 серпня 1918 р.) та у двох південних містах стояли *столичний* і *міські отамани*, обсяг повноважень яких був аналогічний повноваженням губерніальних старост.

Додержуючи російсько-імперської традиції організації державної влади, Закон «*Про зміну, доповнення та скасування діючих узагальнень про волосні, повітові і губерніальні установи по управлінню сільськими місцевостями*» (30 листопада 1918 р.) відновив інститут колишніх «земських начальників», і, за прикладом російських «*повітових з'їздів*» і «*губернських присутствій*», у повітових і губерніальних центрах Української Держави утворювалися *ради по сільських справах*.

Дослідники (Я.Грицак) наголошують на переважно етнічно-російському характері державного апарату. Проте, до честі П.Скоропадського, він намагався українізувати державний апарат (в усіх установах і військових частинах були створені курси українознавства).

Російське чиновництво, яке засіло в державній адміністрації і йшло на службу до гетьмана виключно з прагматичних міркувань (їх приваблювала, передусім, та обставина, що гетьманська держава гарантувала певний мінімум стабільності), було більше зацікавлене у відновленні імперії. Це певною мірою спричиняло загострення соціально-політичної ситуації в Україні. Не сприяли стабілізації в країні самі методи діяльності місцевих органів влади, серед яких були каральні акції, катування селян, грабунки та розстріли.

Проте чи не найбільше ускладнювало роботу гетьманських органів та установ постійне втручання окупаційної влади, що проводила грабіжницьку політику в Україні. До Німеччини ешелонами вивозилось продовольство і промислове устаткування. Розпочалося масове повернення в Україну землевласників і промисловців, яким поверталися землі, маєтки, заводи, фабрики, виплачувалися компенсації за збитки.

Як спроба впорядкування відносин місцевих органів влади з австро-угорським командуванням, стало започаткування інституту *Генерального Уповноваженого* на всіх українських землях, де перебувала австрійська армія. Уповноважений мав власний штаб, який повинен був дбати про інтереси населення і фактично виконував функції уряду на території перебування австрійських військ – у Катеринославській, Подільській, Херсонській та Таврійській губерніях. Уповноважений призначав усіх цивільних урядовців і міг тимчасово припинити діяльність адміністративних інституцій; контролював дії військових частин держави, що перебували на території цих губерній; видавав різноманітні циркуляри тощо. Був підзвітний тільки гетьманові та голові Ради міністрів.

Ситуацію в Українській Державі ускладнювало також протистояння місцевої адміністрації й *органів місцевого самоврядування у формі земств і міських зібрань*. Останні перебували під впливом опозиційних до гетьмана українських політичних партій.

Антиурядова позиція органів самоврядування викликала зворотну реакцію влади. Приміром, у травні Міністерство внутрішніх справ заборонило з'їзд представників міст. А губерньський староста згідно з Законом «Про надання губерньським

старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи» (29 червня 1918 р.) отримував право з дозволу міністра внутрішніх справ розпустити органи місцевого самоврядування, якщо їхні дії порушували межі компетенції чи суперечили державним інтересам. Замість розпущених органів самоврядування губернські старости тимчасово призначали *волосні ради*, які складалися з 3–5 осіб.

Водночас, гетьманський уряд намагався створити на місцях лояльні до гетьмана органи місцевого самоврядування, насамперед змінивши для цього порядок їх формування. Постанова Тимчасового уряду про вибори губернських і повітових гласних (21 травня 1917 р.), якою запроваджувалося загальне і рівне виборче право, скасовувалася. А прийнятий власний *Закон про вибори до земств* (5 вересня 1918 р.), по суті, запроваджував дореволюційні правила проведення виборів, коли право голосу давало наявність нерухомого майна, підприємства або стану та освіти.

Активне виборче право надавалося лише наділений майном особам усіх національностей, починаючи з 25-річного віку, певні обмеження встановлювалися для жінок, не допускалися до виборів ченці, військовослужбовці, студенти та учні, адміністративний та судовий апарат, чужоземні піддані, божевільні та глухонімі.

Гласних (депутатів) передбачалося обирати таємним голосуванням терміном на три роки. У міські органи самоврядування гласні обиралися на чотири роки і мали виконувати свої обов'язки на громадських засадах.

Усі виборці поділялися на три виборчі курії: 1) платники вищих ставок податків, особи з вищою освітою, ті, хто володіє землею і провадить власне господарство; 2) платники середніх податків, в яких гетьман, сподіваючись знайти соціальну опору своєму режиму, виділив в окрему категорію *громадян-козаків*; 3) решта платників. У містах правом участі у виборах користувалися усі громадяни, які перебували у місті на день виборів не менше одного року і сплачували податки чи збори зі свого майна на користь міста.

Згідно із задумом, *куріальна* система виборів мала привести до того, щоб земське життя скеровували представники вищих станів та заможні хлібороби. Втім, на реалізацію цих задумів історія гетьманові часу не відвела.

Отже, в основі організації місцевої влади Української Держави лежала російсько-імперська схема територіально-адміністративного устрою. Взятий Гетьманом курс на організацію адміністративного поділу державної території відповідно до етнічного розселення

українців дозволив долучити до Гетьманату значні території, де українці становили більшість населення. Обсяг повноважень і місце в структурі влади очільників гетьманської місцевої адміністрації – старост та отаманів – майже повністю відповідали повноваженням російських губернаторів, справників і градоначальників. Серйозною проблемою гетьманського уряду був конфлікт між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Територіальне самоврядування у формі земств і міських зібрань було позбавлене загального та рівного виборчого права.

Судова система

Протягом певного часу в Українській Державі функціонувала «змішана» судова система – судових установ часів Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради та судових інституцій Гетьманату.

Від часу затвердження гетьманом *Закону про титул* (25 травня 1918 р.) суд у гетьманській Україні творився «іменем закону *Української Держави*». Питання координації організаційної розбудови судової системи покладалося на *Міністерство судових справ* (юстиції). Передбачалося існування прокурорських органів. Найвищою судовою інституцією Держави були *Генеральний суд*, а згодом – *Державний Сенат*. Усі судові органи Гетьманату поділялися на загальні, місцеві та військові суди.

Міністерство судових справ (юстиції) здійснювало управління усією судовою системою Української Держави і мало головними завданнями: організаційне керівництво судами Української держави, матеріальне забезпечення їх діяльності, вивчення й узагальнення судової практики, внесення пропозицій до уряду щодо вдосконалення судової системи і судочинства, кодифікацію законодавства, пристосування колишніх юридичних норм до нової політико-правової ситуації, підготовку проектів нормативних актів.

Найвища судова інституція. Правовою основою діяльності *Генерального суду* був насамперед спеціальний розділ «*Законів про тимчасовий державний устрій України*» (29 квітня 1918 р.), в якому його місце в системі урядових установ визначалося як вищого «охоронителя» й захисника закону та вищого державного суду в судових і адміністративних справах. На Генеральний суд покладалося завдання оголошувати «для загальної відомості» усі закони та розпорядження уряду, а «*Порядкуючий генеральний суддя*» і генеральні судді мали призначатися гетьманом.

Державний Сенат став вищим судовим органом чи вищою інституцією Держави «у судових та адміністративних справах» (з 1 вересня 1918 р.) відповідно до Закону «Про утворення *Державного Сенату*» (8 липня 1918 р.). У документі окреслювалися структура органу, вимоги до senatorів, порядок їх призначення. Зокрема, Державний Сенат складався із *Загального зібрання* та трьох генеральних судів – *адміністративного, кримінального, цивільного* (всього 45 senatorів, які затверджувалися Радою міністрів і призначалися гетьманом). Очолював Державний Сенат *президент*, але вищим органом правління оголошувалися *Загальні збори* (у складі всіх senatorів).

Гетьманський акт, на відміну від закону про Генеральний Суд, ухваленого Центральною Радою, установлював значно суворіші вимоги до кандидатів на посади senatorів: вища юридична освіта і не менш як п'ятнадцятирічний стаж роботи «в судовім відомстві» або «в стані присяжного адвоката, а також з числа тих, що мають учений ценз». Водночас закон містив і цілком сучасну заборону займатися будь-якою іншою діяльністю, крім наукової й викладацької. Тимчасове усунення senatorа з посади могло статися лише в разі притягнення його до кримінальної відповідальності, а звільнення і позбавлення звання senatorа – лише за вироком суду.

Характерно, що згаданий закон приписував судовим установам у своїй роботі тимчасово керуватися російськими імперськими актами - «Учреждением Российской Правительствующего Сената», «Учреждением судебных установлений» та «Уставом уголовного и гражданского производства».

Українська прокуратура організовувалася згідно із Законом «Про утворення *Державного Сенату*» (8 липня 1918 р.). При трьох генеральних судах та при *Загальному зібранні* запроваджувалися посади *прокурорів*, існували посади товаришів прокурорів, а функції *генерального прокурора* Української Держави з часу запровадження Державного Сенату покладалися на міністра юстиції. Прокурорам Державного Сенату надавалося право порушувати питання про необхідність тлумачення, доповнення або зміни існуючих законів.

Поновлювалася діяльність **адвокатури**, на яку покладалася традиційна функція представництва у цивільних і захисту – у кримінальних справах. Першим кроком у створенні власного **нотаріату** стало встановлення порядку призначення і звільнення нотаріусів Києва, Харкова й Одеси. За поданням відповідних

окружних судів нотаріусів мало призначати і звільняти Міністерство юстиції.

Система загальних судів в Гетьманаті запроваджувалася (відновлювалася) на підставі Закону «*Про судові палати і апеляційні суди*» (8 липня 1918 р.). Він скасував такий же закон УЦР і поновлював колишні (російсько-імперські) *апеляційні судові інституції* – Київський апеляційний суд, Одеську й Харківську судові палати. Вносив певні зміни, що стосувалися штатів та вимог до кандидатів на посади суддів: кожна судова палата складалась із цивільного і кримінального департаментів, які мали окремий склад на чолі з головою (обирався на загальних зборах палати найстарший із суддів).

З налагодженням діяльності судових палат були відновлені й *окружні суди*, які діяли у складі адміністративного, кримінального і цивільного відділів. Очолював суд голова, крім нього, до складу входили товариш голови, судді, судові слідчі, секретарі, нотаріуси, судові виконавці, судові посланці. До компетенції окружних судів належали адміністративні, цивільні, кримінальні справи. Натомість, до компетенції судових палат входив розгляд апеляційних скарг на вироки і рішення окружних судів. Касаційні скарги на рішення судових палат вносилися до Державного Сенату.

Система місцевих судів в гетьманській Державі майже не змінилася з часів УНР.

Станом на серпень 1918 р. функціонувало 112 міських і повітових з'їздів мирових суддів. Мирових суддів обирали повітові земські зібрання (у сільській місцевості) або міські думи (у містах) строком на три роки. До компетенції мирових суддів належали дрібні адміністративні, кримінальні (коли покарання не перевищувало 1,5 року тюремного ув'язнення) і цивільні (за сумою позову не більше як 3 тис. крб.) справи. Мирова діляниця складалась із декількох волосних і міських районів. Миріві діляниці об'єднувалися в мирові округи, в межах яких збиралися з'їзди мирових суддів. Функцією мирового з'їзду був нагляд за належними до нього мировими судьями. За з'їздом здійснювала нагляд судова палата, якій був підпорядкований відповідний округ. Далі існувала посада адміністративного судді повіту, запроваджена ще законом Тимчасового уряду від 30 травня 1917 р. Нововведенням було покладення обов'язків провадження досудового слідства у кримінальних справах на адміністративних суддів, яке було узаконене постановою Ради міністрів (3 червня 1918 р.).

За часів Гетьманату продовжував функціонувати й Одеський комерційний суд, діяльність якого була врегульована імперським Статутом торгового судочинства.

Система військових судів базувалася на декількох нормативно-правових актах, чільне місце серед яких належало Закону «*Про військову підсудність*» (30 травня 1918 р.).

Він визначав коло протиправних діянь, що мали розглядатися військовими судами у порядку звичайної підсудності (цивільних осіб у випадках ухилення їх від проходження військової служби, неприбуття на навчальні збори, а також якщо вони разом з військовими вчинили службовий злочин) та у порядку виняткової підсудності (військові – старшини, підстаршини, козаки та військові урядовці під час перебування їх на дійсній військовій службі чи навчальних зборах та особи, які «*належали до війська*» – священнослужителі всіх віросповідань, котрі перебували на службі у військових інституціях, а також в організаціях, що обслуговують армію; старшини закордонних армій, котрі перебували в українській армії, якщо щодо них не видано окремого розпорядження; обслуговуючий персонал військових; особи, які йшли за військом з дозволу військового начальства, а саме: постачальники, робітники, торговці, візники та ін.).

У порядку виняткової підсудності військовому суду підлягали також і цивільні особи у разі вчинення ними під час війни чи військового стану таких злочинів, як зрада, шпигунство, повстання проти влади, опір владі, напад на військових при виконанні ними службових обов'язків, ворожа агітація, знищення військового майна, вбивство, розбій, грабіж, підпал, згвалтування. А в разі ведення бойових дій на чужій території військовому суду в порядку виняткової підсудності підлягали жителі місцевостей, захоплених армією під час війни (якщо в даній місцевості не було загальних судів – за всі злочини; якщо загальні суди були, то за шпигунство, повстання проти встановленої законним шляхом влади, опір владі, напад на військових, ворожу агітацію, знищення військового майна, а також за ті види злочинів, які будуть передані до військової підсудності, згідно з окремим розпорядженням командувача армією).

Наприкінці липня 1918 р. Рада міністрів надала право міністру внутрішніх справ передавати військовим судам для розгляду, за погодженням з міністром військових справ і міністром юстиції, справи про всі злочини проти державного устрою України, напади на урядових осіб цивільних відомств при виконанні службових обов'язків, навмисне знищення чи пошкодження майна і фальсифікування грошових знаків.

Згідно з ухваленим Законом «*Про організацію військово-судових інституцій та їх компетенцію*» (21 червня 1918 р.), систему гетьманської військової юстиції очолювало *Головне військово-судове управління*, що складалося з трьох відділів: загального, прокурорського та законодавчого.

Справи у військових судах Гетьманату розглядали колегиї у складі голови та виборних суддів, яких обирали терміном на два місяці шляхом жеребкування на основі складених командирами частин списків кандидатів (Закон «*Про порядок обрання виборних суддів у військових судах*» від 8 листопада 1918 р.).

Військові суди поділялися на *вищі* (Київський та Катеринославський) і *штабові* (при штабах дивізій, корпусів та Головному штабі).

Вищі військові суди розглядали справи військових і про військових, що займали посаду не нижче за командира окремої частини. До компетенції штабних судів належали всі справи, які не підлягали вищим військовим судам. Військовополонені підлягали військовій підсудності на тих же підставах, що й військові української армії.

У засіданнях вищого військового суду передбачалась участь прокурора й захисника, проте в штабних судах їхня присутність не була обов'язкова. Касаційне оскарження вироків усіх військових судів було передбачено в Генеральному суді.

На території Української Держави у 1918 р. діяли також і *окупаційні військові суди*. Їх характеризують як суди виняткової юрисдикції особливого роду (В.Німченко). Розгул і свавілля таких судів гетьманське Міністерство юстиції виправдовувало послабленням функцій національного судового апарату. Військова влада Німеччини і Австро-Угорщини прямо зобов'язувала власні військові суди приймати до розгляду будь-які кримінальні справи щодо українських громадян. Формально протестуючи проти таких дій окупаційного командування, міністерство домовилося з німецькою владою про створення особливої узгоджувальної комісії з розмежування функцій військових судів Німеччини і України. Внаслідок цього було досягнуто домовленості про деяке звуження компетенції окупаційних судів і посилення прокурорського нагляду з боку Української Держави щодо таких справ. Але насправді свавілля німецьких і австро-угорських військових судів тривало практично без обмежень до того часу, коли окупаційні війська покинули територію України.

Отже, за досить незначний час існування Гетьманату П.Скоропадського була створена власна українська судова система і велася робота, спрямована на забезпечення її повноцінного

функціонування. Найвищою судовою інституцією були Генеральний суд, а згодом – Державний Сенат. Організаційними питаннями з координації розбудови судової системи займалося Міністерство судових справ (юстиції). У реформуванні судоустрою Української Держави орієнтувалися на дореволюційну російську судову систему. Усі судові органи Гетьманату поділялися на *загальні*, *місцеві* та *військові* суди. Останні посіли важливе місце в системі державних органів, а також сприяли зміцненню законності і правопорядку. Серед негативних явищ – втручання представників німецької та австро-угорської військової влади у діяльність українських судових установ. Крім того, судові органи Української держави не виконали до повної міри своїх завдань, пов'язаних з охороною від посягань на суспільний і державний лад, захистом прав і законних інтересів громадян, а також усіх форм власності.

Правоохоронні органи

На відміну від попередньої української влади 1917-1918 рр., гетьману П.Скоропадському вдалося розробити найбільш виважену й забезпечену правоохоронну систему, основою якої стала *Державна варта*. Щоправда, можливість її функціонування мала певну залежність від політики союзного командування (*О.Олійник*). А це до певної міри компрометувало охоронний апарат Гетьмана в очах громадян України.

Державну варту було створено як один із департаментів Міністерства внутрішніх справ на підставі Тимчасової постанови Ради міністрів Української Держави (*«Про зміну існуючих законів про міліцію і створення державної вarti»* від 18 травня 1918 р.).

Структурно департамент складався з трьох основних відділів – *загального* (фінансово-господарські й облікові питання), *інспекторського*, який, окрім координації кадрової роботи, здійснював керівництво кримінально-розшуковими відділами міліції, та *легітимаційного* (паспортний режим). До складу департаменту входила також *секретна частина* та органи, які керували роботою окремих підрозділів вarti (залізничний, освідомчий (себто – інформування) тощо).

Особливе місце в організаційно-структурній системі установ Державної вarti займав *освідомчий* відділ. Його місцеві органи організовувалися на різних адміністративно-територіальних рівнях і діяли автономно (тобто підпорядковуючись безпосередньо голові місцевої адміністрації). Крім завдань щодо боротьби з кримінальною злочинністю, вони мали попереджати і запобігати

злочинам проти державного ладу й безпеки держави, збирати агентурну інформацію про політичні виступи, страйки, політичні партії та їх функціонерів. Серед каналів збору службової інформації в системі освідомчих відділів найбільш ефективними були (*В.Сідак*): *зовнішній нагляд* (кількість секретних агентів – філерів та їхнє грошове утримання залежали від розмірів міст) та *секретна агентура* (вивчення настроїв різних верств населення). Усі співробітники Державної варти незалежно від галузі своєї діяльності (міської, повітової, залізничної, кримінально-розшукової, освідомчої) мали працювати у тісній взаємодії.

Правові основи діяльності та чітка організаційно-функціональна структура місцевих органів Державної варти встановлювались «*Законом про Статут Української Державної Варти*» (9 серпня 1918 р.).

Документ поділяв діяльність Державної варти на декілька основних видів: *загальну* (адміністративна) й *оперативну* (кримінально-розшукова та інформаторська). Також на Державну варту покладались функції здійснення захисту існуючого в країні ладу (тобто державної безпеки).

У губерніях уся оперативна робота Державної варти, включно з кримінально-розшуковою та інформаторською, а також здійснення нагляду за діяльністю її апарату на місцях були передані у відання *губернського старости*. Винятком був нагляд за проведенням дізнань з приводу вчинених злочинів, який залишався за прокуратурою. Губернський староста мав спеціального помічника – *інспектора державної варти*.

У повітах діяльність Державної варти перебувала у компетенції *повітових старост*, за винятком нагляду за дізнанням, який, як і в губерніях, здійснювала прокуратура.

На чолі Державної варти повіту стояв *начальник Державної варти повіту*. Він підпорядковувався повітовому старості, у своєму штаті мав помічника та канцелярію. Територія повіту поділялася на *райони*, що охоплювали кілька волостей. На чолі кожного з районів стояв *начальник Державної варти району*, що підпорядковувався начальникові Державної варти повіту. При ньому також були помічник, писар (діловод) та канцелярія. Державну варту волості очолював *голова волосної Державної варти*. Міста й містечка відокремлювались у самостійні адміністративні одиниці. Крім того, у кожній волості передбачався *вартовий старшого розряду*. Розподіл вартових за районами здійснював начальник Державної варти повіту.

Рада міністрів Української Держави, окрім установ державної варти, які діяли в губерніях, містах, повітах, районах, селищах,

селах і хуторах, передбачала створення спеціальних управлінь Державної варти для смуги відчуження залізниць України (П.Михайленко).

Смуга відчуження поділялася на сім самостійних районів: Київський, Одеський, Південний, Катеринославський, Лівобережний, Харківський та Подільський. На чолі Державної варти кожного району смуги відчуження залізниць стояв *отаман*, який користувався правами інспектора Державної варти і підпорядковувався безпосередньо центру. Він здійснював керівництво усією діяльністю Державної варти району і персонально за неї відповідав. Оперативний склад залізничної Державної варти користувався такими ж правами, як і оперативний склад міської чи районної Державної варти.

Кадровий апарат Державної варти здебільшого формувалася з колишніх працівників поліції. До 60% офіцерів Державної варти служили жандармами ще до революції (Я.Грицак). Усі ключові посади в департаменті Державної варти займали урядовці, які багато років служили в поліцейському апараті Російської імперії. Рівень матеріальної забезпеченості чинів Державної варти був вищий, ніж в інших відомствах.

Гетьманське законодавство щодо діяльності правоохоронних органів держави було спрямоване на посилення каральної спрямованості. Справді, окремі факти в діяльності Державної варти свідчили, що її функції багато в чому виходили за межі правоохоронних.

Державну варту використовували для здійснення каральних операцій та придушення народних виступів (восени 1918 р. участь у повстаннях проти заходів гетьмана і окупаційних військ щодо повернення майна колишнім господарям взяли близько 300 тис. осіб). З цією метою у розпорядженні старост і отаманів перебувала мобільна військова сила – резервна сотня кінних вартових, комендантські повітові охоронні сотні. Вони, здебільшого, складалися з проросійськи налаштованих українців та росіян і мали завдання – оперативно вирушати до місця масових заворушень, брати участь у припиненні безладдя.

А після видання Тимчасової постанови Ради міністрів «*Про деякі тимчасові заходи до охорони державного порядку й громадського спокою*» (26 липня 1918 р.) та інших нормативних актів гетьманського режиму, Державна варта, по суті, перетворилася з органу, головною функцією якого вважалося зміцнення державно-правового ладу Української Держави, на один із найважливіших елементів репресивно-каральної системи

гетьманської влади. Втім, важко не погодитися зі свідченнями історичних джерел (*О.Тимошук*) про те, що Державна варта чимало зробила і для усталення законності й налагодження правопорядку в країні. А тому її діяльність була не тільки каральною, а й правоохоронною.

Військове будівництво

Гетьманська адміністрація зробила важливі кроки щодо організації майбутньої української армії: створила законодавчу базу й заклала добрі організаційні структури Збройних сил.

Координаційним органом проведення військової політики гетьмана було *Міністерство військових справ*, до складу якого входило три головних управління: артилерійське, інтендантське, інженерне. Однак безпосередньо організаційну роботу з розбудови армії було покладено на *Генеральний штаб*. Після реорганізації (червень 1918 р.) Генеральний штаб Української Держави діяв у складі двох генерал-квартирмейстерів. До *першого* входили підрозділи: оперативний, розвідувальний, зв'язку та закордонний. До *другого* – мобілізаційний, організації війська та головної шкільної управи. Інші підрозділи – інспектура артилерії, залізничний відділ, військово-технічна інспектура та інспектура повітряних сил – були підпорядковані безпосередньо начальникові штабу.

В основі урегулювання проблеми розбудови Збройних сил Української Держави лежало декілька нормативно-правових актів.

Закон про загальний військовий обов'язок (24 липня) визначав чисельність армії, особливості проведення мобілізації та тривалість дійсної військової служби. У піхоті призовникам доводилося б служити два роки, в кінноті та артилерії – три роки, у флоті – чотири роки. Перебування в запасі мало тривати до 38 років. Після запасу всіх чоловіків зараховували до ополчення, а в 45 – їх мали звільняти від військового обов'язку.

Ще раніше (29 червня 1918 р.) військовий міністр затвердив умови вступу до української армії. Головною серед них була наявність певного зв'язку з Україною за походженням та народженням. Призов на дійсну військову службу мав здійснюватися двічі на рік – 15 листопада та 1 березня. Згідно з мобілізаційним планом, до Збройних сил призивалося лише 0,05% населення України, що було найменшою пропорцією, порівняно з чисельністю армій мирного часу усіх європейських країн. Загальна чисельність армії мала становити майже 310 тис. вояків. Проте ця робота залишилася незавершеною.

Закон – «*Про політично-правове становище служачих військового відомства*» (1 серпня) – був спрямований на деполітизацію армії. Військовослужбовців позбавляли активного та пасивного виборчого права, можливості входити до складу будь-яких політичних партій чи організацій політичного характеру, навіть забороняли брати участь у політичних мітингах, зборах, маніфестаціях чи демонстраціях. Це дало можливість урядові на певний час послабити вплив політичних партій на військові частини й зміцнити дисципліну.

Планована структура армії передбачала створення восьми армійських корпусів, що комплектувалися за територіальним принципом, відповідали кількості військових округів і називалися за місцем свого розташування: Волинський, Подільський, Одеський, Київський, Чернігівський, Полтавський, Харківський і Катеринославський. Кожен *корпус* мав складатися з двох піхотних дивізій, двох бригад польових гармат та однієї бригади важких гармат, кавалерійського та повітряного полків, технічного та санітарного куренів і декількох сотень – автоброневиків, радіотелеграфних та залізничних. *Піхотна дивізія* складалася з трьох піхотних полків, полк – з трьох куренів (батальйонів), курінь – з трьох стрілецьких та однієї кулеметної сотні.

Окрім військових частин і з'єднань, що входили до складу восьми корпусів, Збройні сили мали мати ще й такі формування: Сердюцьку (гвардійську) дивізію, чотири кавалерійські дивізії, окрему таврійську піхотну бригаду, три окремі важко гарматні бригади, чотири залізничних курені та два курені понтонерів, ескадрильї великих аеропланів та інші частини.

З початком осені 1918 р. були майже повністю сформовані старшинські та підстаршинські кадри в корпусах і кавалерійських дивізіях, передбачалося також організувати військові навчальні заклади – академію з трирічним терміном навчання та кілька кадетських і старшинських шкіл.

Запроваджено військові ранги і відзнаки для підстаршин, старшин і генералів: підстаршини – *гуртковий, ройовий, чотовий, бунчужний*; молодша старшина – *хорунжий, значковий, сотник*; булавна старшина – *військовий старшина, осавул, полковник*; генеральна старшина – *генеральний хорунжий, генеральний бунчужний, генеральний обозний*. Для усього особового складу армії на шапку запроваджувалася відзнака у виді Тризуба, а для старшин та підстаршин – відзнаки на зразок німецького погона.

Окрім організаційних заходів щодо створення дієздатної регулярної національної армії, гетьманський уряд велику увагу

приділяв визначенню статусу та умов військової служби *козацького війська*.

Організації «*Вільного козацтва*» часів Центральної Ради («*приватні вільно-козачі організації*») розпускалися (червень 1918 р.), а натомість задекларовано створення таких формувань українського козацтва, що мали стати соціально-військовим резервом й прообразом народного ополчення. Однак ці рішення приймалися наприкінці існування гетьманського режиму, і їм, здебільшого, не судилося бути реалізованими.

Отже, питанням розбудови національних Збройних сил гетьманський уряд надавав вагомого значення. Проте вибір шляхів їх розбудови значною мірою диктувала австро-німецька військова присутність. Передбачалося створити регулярну й професійно підготовлену армію. Внаслідок планомірної і послідовної, однак не завершеної роботи було створено законодавчу базу військового будівництва й закладено організаційні структури Збройних сил. Було наведено порядок в обліку призовників, завершено реорганізацію військових частин, здійснено деполітизацію української армії, розпочато підготовку офіцерських кадрів. Другим напрямом національного військового будівництва Гетьманату стала спроба створення формувань українського козацтва, яке мало стати соціально-військовим резервом і прообразом народного ополчення.

Особливості законодавчого процесу

Зміна форми правління в Україні, що відбулася з проголошенням Української Держави, зумовила відповідні зміни у здійсненні законодавчого процесу. Головна його особливість – закони набували чинності тільки після санкціонування їх главою держави. Найпоширенішими формами нормативно-правових актів були: *грамоти, накази, статuti, постанови, закони, універсали, відручні листи Гетьмана*.

Характерною рисою законодавчого процесу під час процесу вироблення та прийняття законодавчих актів стала активізація роботи *законопідготовчих комісій*.

За предметом діяльності законопідготовчі комісії Гетьманату поділяють (А.Іванова) на дві групи. До *першої групи* належали спеціальні або так звані *галузеві комісії*, які функціонували постійно та розглядали усі законопроекти за предметом регулювання (наприклад, фінансова комісія). До *другої* – входили комісії, що створювались для підготовки чи розгляду конкретного законопроекту.

Головним документом, що стосувався врегулювання законодавчого процесу був Закон *«Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради міністрів, розгляд у Раді, затвердження їх і про форми і порядок оголошення законів»* (2 червня 1918 р.).

Закон надавав право законодавчої ініціативи, нарівні з гетьманом, також міністерствам. Більш того, у деяких випадках рішенням окремих із них, наприклад, Міністерства шляхів сполучення, уряд надавав силу закону. Визначав функції уряду в процесі законотворчості та затверджував повноваження у цій сфері Державної канцелярії й особисто Державного секретаря. Усі законопроекти мали готуватися міністерствами. Розроблені законопроекти в кількості 20 примірників (для кожного члена уряду) надсилалися для експертизи до Державної канцелярії та вносилися на розгляд до Ради міністрів, де відбувалися розгляд, обговорення, голосування та ухвалення законопроекту.

Процес обговорення законопроектів фіксувався у спеціальному журналі, до якого заносилися всі побажання, внесені при розгляді нормативного акта. Проекти законодавчих актів, що передбачали подальше асигнування із державної скарбниці, подавалися на попередній розгляд до *фінансової комісії* та з висновком останньої виносилися на розгляд і ухвалення Ради міністрів. Приймалися нормативні акти простою більшістю голосів, а за їх рівності вирішальним був голос Голови. Майже всі документи Радою міністрів видавалися у формі постанов. Закони та постанови, ухвалені Малою радою міністрів, публікувалися від імені Ради міністрів.

На стадії розгляду та ухвалення законопроекту Рада міністрів виробляла концепцію регулювання тих чи інших суспільних відносин та, враховуючи зафіксовані у вищезгаданому журналі побажання, складала варіант тексту закону. У разі ухвалення закону на підставі підписаного усіма присутніми на засіданні міністрами протоколу Державна канцелярія складала остаточний текст законопроекту, що підписувався головою Ради міністрів та міністром або міністрами, які ініціювали законопроект. Зазначимо, що Державний секретар мав право вносити до поданих законопроектів свої зауваження в письмовій формі. А міністрам надавалося право видавати розпорядження для пояснення законів з обов'язковим попереднім затвердженням таких розпоряджень Радою міністрів.

Завершальною та найбільш значущою стадією законодавчого процесу було *затвердження законопроекту Гетьманом*. Без цього жоден законопроект не ставав законом. Рішення щодо затвердження (відхилення) закону приймав Гетьман одноосібно і

без права перегляду його іншим органом. Ця обставина применшувала значення інших стадій законодавчого процесу, хоча водночас підкреслювала широту повноважень Гетьмана при здійсненні ним законодавчої функції.

Затверджений закон засвідчувався Державним секретарем, а після того оприлюднювався, найчастіше шляхом опублікування Радою міністрів в офіційному виданні під назвою «*Вістник Ради Міністрів*» (пізніше «*Державний Вісник*»). Виконавцям затверджені закони передавалися кур'єром або телеграфом.

Дослідники (А.Іванова) звертають увагу на юридичну грамотність самої форми викладу законодавчих актів, затверджених Гетьманом. І це закономірно, адже на законодавчому рівні закріплювались правила, що встановлювали стандартне формулювання затвердження законодавчих актів Гетьманом та посвідчення їх Державним секретарем, а також визначали загальні вимоги до форми опублікування законів. Така робота була значною мірою результатом діяльності заснованої при Міністерстві юстиції комісії щодо вироблення української правничої термінології.

Законодавча техніка, у сучасному її розумінні, у період Української Держави перебувала на початковому рівні формування. Найчастіше питання зовнішнього викладу тексту проекту вирішувалися на місці учасниками законодавчого процесу для конкретного законопроекту. За браком кваліфікованих юристів досить часто сила законів надавалася постановам, розпорядженням і навіть пояснювальним запискам окремих міністрів.

Отже, вагоме місце в процесі законодавчої діяльності належало роботі з розробки процедури нормотворчості. У цілому впродовж існування гетьманського режиму було видано, за різними оцінками, близько півтисячі нормативних актів на правах законів. Справедливо стверджується, що не всі вони були рівноцінними за своїм значенням. Чимало з прийнятих нормативних документів, які визначали орієнтири життєдіяльності держави на найближчу перспективу, мали тимчасовий характер. Однак стосувалися усіх сфер суспільного регулювання – визначали політику Гетьманату як у конституційно-адміністративній сфері, так і в сфері врегулювання цивільно-правових та кримінально-правових відносин.

Конституційне законодавство

Основи конституційного права в Українській державі передовсім відобразилися в «*Законах про тимчасовий державний*

устрій України» (29 квітня 1918 р.) та інших актах, що деталізували статус окремих владних органів.

«Закони...» окреслювали й регулювали основні аспекти суспільного життя – владу, повноваження уряду, права й обов'язки громадян, основні засади законодавчої діяльності, основи фінансової політики і судоустрою. Структурно склалися з семи розділів – *«Про гетьманську владу»*, *«Про віру»*, *«Права і обов'язки українських козаків і громадян»*, *«Про закони»*, *«Про Раду Міністрів і міністрів»*, *«Про Фінансову Раду»*, *«Про Генеральний Суд»*.

Так, у розділі *«Права і обов'язки українських козаків і громадян»* йшлося про те, що захист Вітчизни є священним обов'язком кожного козака і громадянина Української Держави. Зазначалось, що нікого не можна притягнути до відповідальності за злочини інакше як у порядку, встановленому законом. Утримання під вартою було можливе лише у випадках, передбачених законом. Підкреслювалось, що житло громадян є недоторканим. Робити обшуки і вилучення без згоди на це господаря житла можна було лише у випадках і порядку, вказаних у законі. Недоторканною визнавалась і приватна власність. Кожен український козак і громадянин мав право вільно обирати місце проживання, місце праці, набувати і відчужувати майно і без заборони виїжджати за кордон Української Держави. Примусове відчуження нерухомого майна, необхідного в інтересах держави, допускалося лише відповідно до справедливої компенсації.

У розділі *«Про закони»* в загальних рисах окреслювалися принципові засади самого процесу законотворчості. Зазначалося, що Українська Держава керується твердими засадами законів, виданих у встановленому порядку. Стверджувалося, що усі закони Української Держави мали загальний і обов'язковий характер для усіх громадян України та іноземців, що перебували на її території. Скасування чинності будь-якого закону здійснювалося тільки на підставі нового закону (*«тільки силою закону»*). А незнання законів не звільняло від необхідності їх дотримання та відповідальності за їх порушення.

Важливим конституційним актом був Закон *«Про громадянство Української Держави»* (2 липня 1918 р.). У його 22 статтях викладалося розуміння громадянства, визначалися обставини його набуття чи втрати і, звичайно, права та обов'язки громадянина Української держави.

Під українським громадянством розумілася *«державно-правова належність людини до Української Держави, що надає права й обов'язки українського громадянина»*. Заборонялося подвійне громадянство. Вся повнота політичних прав Української

Держави, у тому числі активне і пасивне право участі у виборах до публічно-правових установ, а також право державної публічної та громадської служби, належало тільки її громадянам.

Належність до громадянства визначалася «*нульовим варіантом*», за яким усі російські піддані, які перебували в Україні під час видання цього Закону, визнавалися громадянами Української Держави. На вибір громадянства відводився один рік.

Закон регламентував умови, за яких набувалося українське громадянство. Кожний прийнятий в українське громадянство обов'язково складав присягу на вірність Державі. Питання про надання чи втрату громадянства розглядав адміністративний відділ окружного суду, постанову якого можна було оскаржити в Генеральний адміністративний суд.

Отже, форму і до певної міри зміст нормативних актів Гетьманату визначала своєрідність становища Гетьмана, що впливала з нелегітимного способу приходу до влади. Гетьман не брався за створення нової конституції (прерогатива майбутнього Сейму), однак чимало із затверджених ним нормативно-правових актів мали конституційний характер.

Особливості цивільно-правового регулювання

Як характерну рису законодавчої діяльності Гетьманату відзначають відсутність конкретної законодавчої програми. Попри те, за загальним визнанням, чи не найвагоміше історичне значення серед гетьманського законодавства мали правові акти, спрямовані на забезпечення соціокультурної сфери. Однак, подібно до періоду УНР Центральної Ради, в Українській Державі головна увага законодавця у сфері цивільно-правового регулювання також зосереджувалася на соціально-економічних проблемах. А найважливішими цивільно-правовими актами Гетьманату були ті, що регулювали власність, зокрема правове вирішення земельного питання та нормалізацію становища у фінансово-кредитній системі.

Першим нормативно-правовим актом, що заклав фундаментальні основи **земельного законодавства** доби Гетьманату, була «*Грамота до всього українського народу*».

Концептуальні засади нової земельної політики стосувалися, насамперед, відновлення права приватної власності на землю як *фундаменту культури і цивілізації*; свободи укладення договорів з купівлі-продажу землі; відчуження земель за справжньою їх вартістю від великих власників (понад п'ять десятин землі) та наділення земельними ділянками малоземельних селян (менше п'яти

десятин землі). Планувалося відродити землеволодіння практично у всіх формах його існування в Російській імперії: приватній, надільній, державній, церковній, монастирській, заводській, фабричній тощо.

Земельна реформа уряду П.Скоропадського мала багатоступеневий характер, і ґрунтувалася на низці законодавчих актів.

Чи не найважливішим був *Закон про право продажу й купівлі землі поза міськими оселями* (14 червня 1918 р.), що визначав особливості набуття землі у власність різними соціальними категоріями, і спрямовувався на ліквідацію колективного та встановлення одноосібного господарювання на селі. Через його реалізацію гетьманська влада поставила за мету вирішення суспільно-політичного завдання – створення середнього класу селян-власників, які мали стати її опорою.

Право продажу без обмеження розміру надавалося кожному власникові сільськогосподарських та лісових маєностей у повітах, однак розмір куплених або набутих даруванням земельних ділянок не повинен був перевищувати визначених 25 десятин.

Виключне право скуповувати сільськогосподарські та лісові угіддя без обмеження їх кількості мав лише спеціально створений *Державний земельний банк* (23 серпня 1918 р.), однак за умови подальшого розпродажу земельних ділянок на підставах даного Закону. У випадку, якщо ділянки купували земельні (сільськогосподарські) товариства, то загальна площа повинна була вкладатися в розрахунок 25 десятин на кожного члена. Крім того, протягом 2 років придбану землю необхідно було розмежувати на індивідуальні наділи. Передбачалося: якщо таке розмежування не відбудеться, то його мали би провести відповідні *повітові земельні комісії*. Причому рішення комісій з цього приводу мали вважатися остаточними, відтак оскарженню не підлягали.

Не обмежувалися розміри ділянок, придбаних з публічних торгів, які здійснювались у порядку примусового стягнення іпотечних чи приватних боргів. Про такі торги банки та судові установи мали повідомляти повітову земельну комісію. У разі їх можливого опротестування (земельною комісією) справа передавалася в окружний суд.

При порушенні встановлених норм купівлі землі її надлишки (понад 25 десятин), за рішенням суду, переходили в державну власність. Нагляд за виконанням закону доручався повітовим і губернським земельним комісіям. Встановлене раніше право спадкування землі як за законом, так і за заповітом змін не

казало. Проте наприкінці літа уряд вже дозволяв продавати маєтки навіть тоді, коли вони перебували в оренді. При цьому орендар мав право зібрати з таких площ урожай та повернути внесені наперед орендні виплати.

Останній гетьманський законопроект – *«Проект загальних підстав земельної реформи»* (8 листопада 1918 р.) – проголошував, що усі великі земельні маєтки мала примусово викупляти держава, а потім продавати за допомогою Державного земельного банку, проте не більше як по 25 десятин одній особі. Господарства, що мали велике агрокультурне значення, залишалися у розмірах до 2000 десятин кожне. Більшими за розмірами могли бути маєтки цукрових заводів, племінні та насіннєві господарства, але й вони не мали перевищувати п'ятикратного розміру земельного цензу, тобто 2000 десятин. Цей законопроект, зокрема, мав сприяти підвищенню ефективності роботи цукрової промисловості, яка у той час мала провідне значення для економічного розвитку країни.

Однак втілити в життя ці задуми гетьманському урядові не вдалося. І це пояснюється не тільки браком часу. Затверджені гетьманом закони, що супроводжувалися диктатом окупаційних властей і намаганням поміщиків повернути свою власність, здебільшого мали антиселянський характер і, відповідно, налаштовували українське селянство проти гетьманського уряду.

Гетьманське *фінансове законодавство*, що виникло в результаті вирішення складних проблем у галузі фінансів та грошового обігу, розвивалося у декількох напрямках.

Перший напрям полягав у *налагодженні фінансово-кредитної системи*. Тут передбачалося розробити і прийняти державний бюджет на засадах реального обліку видатків і прибутків України, подолати високий рівень інфляції.

Другий напрям – *упорядкування грошового обігу* (перекрити неконтрольований обіг російських рублів, «керенок», німецьких марок, австро-угорських крон; впровадити заходи щодо захисту внутрішнього ринку від інтервенції іноземних валют; обмежити випуск українських грошей реальними потребами народного господарства).

Міністерство фінансів намагалося реалізувати програму побудови грошової системи і забезпечення її власними ресурсами.

Відновлювалася національна грошова одиниця – *карбованець*, що поділявся на 200 шагів (закон від 9 травня 1918 р.). Він забезпечувався природними багатствами України, головним чином – цукром. Важливим заходом уряду в напрямі налагодження фінансової справи стало запровадження *гривні*. Закон *«Про випуск*

20 серій білетів Державної скарбниці» (12 травня 1918 р.) передбачав введення в обіг білетів на суму 1 млрд гривень. Надійшли в обіг білети Державної скарбниці з номіналами 50, 100, 200 та 1000 гривень. Формою запобігання новим емісіям стали облігації, доходами від їх продажу мали покриватися надзвичайні витрати. Було випущено Державні кредитові білети з номіналами 2, 10, 100, 500, 1000 та 2000 гривень, які продовжуватимуть виконувати свої функції за доби Директорії УНР.

Стабілізація фінансово-кредитної системи Української держави була б неможливою без налагодження роботи банків. Важливого значення для успішної фінансової роботи набувало створення емісійного банку. Рада міністрів затвердила Статут Українського державного банку (10 серпня 1918 р.). Трохи згодом було засновано Державний банк. Основний капітал Українського державного банку становив 100 млн карбованців, а резерв – 10 млн. Це була емісійна установа, і випущені нею кредитові білети називалися банківськими грошима або банківською валютою. Окрім надання короткочасних кредитів і забезпечення діяльності грошової системи, на Український державний банк було покладене завдання контролювати засоби, які передбачалося отримувати від реалізації майна, що залишилося в спадок від різного роду установ і організацій воєнного часу. Ці доходи призначалися на покриття державних витрат.

Отже, за часів П.Скоропадського вдалося здійснити ряд важливих кроків для забезпечення фінансової незалежності України. Створювалася власна грошова система, впроваджено заходи щодо захисту внутрішнього ринку від інтервенції іноземних валют, розроблені основи національного бюджету. Однак повністю взяти під свій контроль стан справ у фінансовій сфері гетьманові так і не вдалося.

Кримінальне законодавство

Розвиток гетьманського кримінального законодавства здійснювався за трьома головними напрямками шляхом видання власних нормативних актів кримінально-правового характеру, а також - вибіркового скасування, оновлення й доповнення тих кримінально-правових нормативних приписів попередніх державних формацій, які не суперечили політичним та соціально-економічним засадам Української Держави.

Посилена увага законодавців (за Е.Кісілюком) була спрямована: *по-перше*, на злочини проти держави та охорону громадського порядку і громадського спокою (до них належали протиправні

діяння, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; посягання на життя державного діяча; бандитизм; контрабанда та інші); *по-друге*, – на злочини проти власності – крадіжка, грабіж, шахрайство, умисне знищення або пошкодження майна та ін.; *по-третє*, – на господарські злочини.

Злочини проти держави. На забезпечення політичної та економічної безпеки держави, охорони державного порядку та громадського спокою було спрямовано ряд нормативних актів, серед яких – *«Постанова про деякі тимчасові заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою»* (26 липня 1918 р.).

Вона надавала право передавати до Військового суду для засудження справи про вчинення приватними особами злочинів, які становлять небезпеку для державного порядку й громадського спокою, навіть якщо такі протиправні діяння були вчинені в місцевостях, у яких не оголошено воєнний стан.

До таких злочинів належали усі передбачені *«Законом про військову підсудність»* (30 травня 1918 р.) протиправні діяння, а саме: зрада держави, шпигунство, повстання проти влади, опір владі, напад на військових при виконанні ними службових обов'язків, антидержавна агітація, знищення або пошкодження військового майна, вантажів, технічних засобів і засобів зв'язку, вбивства, розбій, грабіж, підпал та згвалтування.

До цієї категорії злочинів постанова також відносила усі злочинні дії проти державного устрою України: напад на урядових осіб цивільного відомства при виконанні або з приводу виконання ними службових обов'язків, навмисне знищення або пошкодження майна і підробка грошових знаків.

З метою дотримання державної безпеки та правопорядку постанова *«Про міри проти осіб, які загрожують державній безпеці Української Держави та її правопорядку»* (24 вересня 1918 р.) надавала широкі права окремим чільним посадовцям. Міністр внутрішніх справ на всій території Держави, губернiальні старости та столичні і міські отамани в межах підлеглих їм територій отримували право робити розпорядження про проведення обшуків і вилучень та попередні арешти осіб, запідозрених у здійсненні діянь, що загрожують державній безпеці й правопорядку.

При проведенні обшуків і вилучень належало керуватися правилами, встановленими для попереднього слідства.

Визначався термін попереднього арешту (два місяці, а від 30 листопада – три місяці), а також встановлювався прокурорський нагляд за додержанням законності в цій сфері. Крім цього, у разі необхідності вказані особи могли бути примусово вислані на строк

до двох років у спеціально визначені Радою міністрів місцевості або за межі Української Держави.

Окремо законодавець намагався правовими засобами захистити особу Гетьмана від будь-яких образ. Законопроект *«Про захист життя, недоторканності й честі особи Гетьмана всієї України»* (27 листопада 1918 р.) передбачав кримінальне покарання за низку таких протиправних дій: посягання на життя, здоров'я й свободу особи Гетьмана, а також за посягання на його верховну владу шляхом її обмеження чи позбавлення; образа особи Гетьмана і т.п.

Правовим засобом боротьби проти страйків та саботажів, які охоплювали все більше різних підприємств, стало прийняття *«Постанови про відновлення на Україні сили закону Російської держави від 2 грудня 1905 року про покарання за участь у деяких страйках»* (19 липня 1918 р.), яка передбачала переслідування в кримінальному порядку й сувору відповідальність за будь-які заклики чи агітацію до страйків. Базовим документом у цьому зрізі було законодавство Російської імперії, зокрема російсько-імперське *«Уложення про покарання кримінальні та виправні»* (1903).

Статті останнього були відновлені в чинності також як правовий засіб боротьби з контрабандою. Окрім того, для боротьби з контрабандою окремо було прийнято *Закон* (2 вересня 1918 р.) щодо відповідальності державних службовців чи військовослужбовців, задіяних у контрабанді. Він передбачав кримінальну відповідальність, зокрема для військовослужбовців прикордонної служби – *кордонної охорони*, – за переміщення краму через кордон контрабандним способом поза митними пунктами та за допомогу такому переміщенню.

Злочини проти власності. Правовим заслоном на шляху злочинів проти власності мала стати низка прийнятих нормативно-правових актів щодо визначення покарання і судової підсудності за ці злочини, забезпечення законності й порядку в галузі сільського господарства тощо.

Згідно з приписами *«Постанови про деякі тимчасові зміни кар за крадіж, шахрайство, присвоєння та розтрату чужого майна і поширення підсудності карних справ Мировим Суддям»* (14 червня 1918 р.) за перелічені у назві протиправні діяння, підсудні Мировим судам, відповідальності підпадали винні, коли вартість захопленого через ці злочини не перевищувала 1500 крб. (раніше було 300 крб.). А покарання за такі злочини залишалися такими самими, як були при 300 крб. Коли ж ціна захопленого через крадіжку або шахрайство, присвоєного або розтраченого

перевищувала 1500 крб., то покарання накладалося відповідно до статей російсько-імперського «Уложення про покарання кримінальні та виправні» (у редакції 1885 р.).

Забезпечення законності й порядку в галузі сільського господарства, зокрема щодо умисного знищення різного сільськогосподарського майна (посіви, хліб у снопах або зерні, сінокоси, сільськогосподарський живий і робочий інвентар), покладалося на *Постанову про деякі тимчасові доповнення окремих статей «Уложення про покарання кримінальні та виправні»* (29 червня 1918 р.). Зокрема, передбачалися покарання за підпал власником свого майна; за умисне знищення власником чи сторонніми особами сільськогосподарських речей, у тому числі живий і робочий сільськогосподарський інвентар.

Ухвалений *Тимчасовий закон про заходи боротьби із розрухою сільського господарства* (8 липня 1918 р.) надавав право губерніальним земельним комісіям видання обов'язкових постанов про примусове використання живого та робочого сільськогосподарського інвентару тих власників, які не повністю використовують його у власних господарствах, для робіт у інших господарствах і для перевезень, які мають державне значення; про норму платні за сільськогосподарську працю та примусове виконання місцевим населенням термінових сільськогосподарських робіт. За порушення цих постанов встановлювалося покарання – арешт до трьох місяців і штраф до 500 крб. Встановлювалася також кримінальна відповідальність – ув'язнення на строк до одного року чи примусові громадські роботи на такий же термін – за самовільне псування чи знищення посівів, зібраного врожаю, а також за схиляння до таких вчинків.

Господарські злочини в основному охоплювали боротьбу зі спекуляцією різними видами товарів.

Серед законодавчих актів для боротьби з цим явищем, що «поглинуло» Українську Державу виділяється *Постанова про заходи боротьби зі спекуляцією закордонною валютою* (8 липня 1918 р.). Вона передбачала заборону купівлю-продаж закордонних грошових знаків на суму понад одну тисячу карбованців поза місцями, що зазначені Міністерством фінансів. Цією ж постановою доповнювалося «Уложення про покарання кримінальні та виправні» статтею відповідного змісту, яка б передбачала кримінальні санкції за вищезазначені заборонені дії.

Проти перевищення граничних цін на товари, торгівля якими підлягала урядовій регламентації, а також проти безперервно зростаючої спекуляції найбільш необхідними для населення товарами був спрямований *Тимчасовий закон про кримінальну*

відповідальність за перевищення граничних цін та за спекуляцію (24 липня 1918 р.).

Отже, за доби Гетьманату було розроблено кримінально-правову законодавчу базу для боротьби зі злочинністю у сферах державного та громадського життя: посилено кримінальну відповідальність за деякі злочини проти держави, зокрема, зрада держави, повстання проти влади, опір владі, злочини проти державного устрою України, встановлено відповідальність за страйки і контрабанду та інше. Значна увага приділялася злочинам проти власності: велася боротьба з крадіжками майна, розбоями, шахрайством, присвоєнням та розтратою майна. Особливо це стосувалося галузі сільського господарства, де набули поширення такі злочини, як умисне знищення або пошкодження сільськогосподарського інвентаря та товарів виробництва. Зверталася увага також на законодавче регулювання боротьби з іншими видами злочинів: злочинами проти особи, військовою підсудністю, хабарництвом. Однак у зв'язку з важким економічним станом, політичною нестабільністю та постійними військовими діями на території Української Держави впровадити у життя напрацьоване у галузі кримінального права майже не вдалося.

Держава і право Української Народної Республіки доби Директорії («Друга УНР»)

Проголошений в Україні 1918 р. Гетьманат не став довготривалою формою українського державного життя. Наростання соціальної напруги в процесі гетьманського державного будівництва призвело до формування (травень 1918 р.) організованої опозиції – *Українського національно-державного союзу* (від серпня 1918 р. – *Український Національний Союз*).

В умовах поглиблення кризи гетьманського уряду, яка неминуче вела до чергової окупації України іноземними військами, *Український Національний Союз* у грудні 1918 р. взяв на себе державну відповідальність. Для здійснення урядових функцій Український Національний Союз обрав, за аналогією з Великою французькою революцією, колегіальний управлінський орган – *Директорію* (від лат. *directorium* – управління, керівництво) у складі п'яти осіб на чолі з Володимиром Винниченком. Передбачалося, що Директорія виступить на чолі антигетьманського повстання, а після його перемоги управлятиме Україною до скликання Установчих зборів.

Особливості державотворення в Україні періоду Директорії УНР

Відведений історією час існування Директорії УНР збігся з вирішальними подіями на території колишньої Російської імперії та процесами мирного врегулювання в Європі (Версальська міжнародно-правова система). Усе це безпосередньо або ж опосередковано стосувалося українських земель, ускладнювало перебіг військово-політичної ситуації в Україні, а в підсумку – процес державного будівництва. Останній численними дослідниками трактується як неоднозначний, часто суперечливий, такий, що супроводжувався низкою об'єктивних та суб'єктивних труднощів.

У результаті приходу до влади Директорії була відновлена попередня назва держави (УНР) і форма державного устрою (республіканська). Хоча, як слушно зауважують дослідники (*О. і М. Копиленки*), сам факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а читався з її повної назви – «Директорія Української Народної Республіки». На відміну від Центральної Ради і Гетьманату, які спиралися на певні програми, Директорія керувалася більше загальними гаслами.

Період перебування Директорії при владі був часом її злетів і падінь.

Перші тижні владарювання Директорії були водночас і періодом її найвищого тріумфу. На початку грудня 1918 р. армія УНР контролювала майже всю територію України, було чимало зроблено з точки зору розбудови основних засад державного ладу й суспільно-економічної політики. Лише наприкінці 1918 – в першій половині січня 1919 р. нова влада видала 16 законів: про місцеве врядування, Генеральний суд, землю, скасування гетьманських законів, державну українську мову, призов молоді до війська, матеріальну допомогу вчителям, автокефалію Української православної церкви тощо. Проте вже через півтора місяця, коли армія УНР змушена була під ударами збройних формувань радянської (більшовицької) Росії залишити українську столицю, виявилися певні ознаки занепаду Директорії. Умовно з цього моменту (*О.Бойко*) для неї розпочинається період політичної нестабільності, жорсткої боротьби за владу, безуспішних пошуків надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів (Вінниця – Проскурів – Рівне – Станіслав – Кам'янець-Подільський), періодичних реорганізацій уряду (урядовий кабінет змінював свій склад шість разів) та кардинальних змін офіційної політичної лінії.

Власне сам процес вироблення офіційної політичної лінії також був серйозною проблемою в діяльності Директорії.

Причиною цього стали різні політичні вектори її керівництва, яке не мало єдиної позиції щодо перспектив державного будівництва. Голова Директорії УНР В. Винниченко, який захоплювався революційним романтизмом і покладався переважно «на стихійну демократію мас», наполягав на розбудові держави за радянським зразком і союзі з більшовицькою Росією проти держав Антанти. Друга чільна особа – головний отаман Симон Петлюра, – навпаки, виступав за «європейську модель» (яка пов'язувалася з утвердженням принципу поділу влад через розвиток парламентаризму, а в українському контексті – через скликання Установчих зборів) і спільну з Антантою боротьбу проти радянської Росії. Втім, він не заперечував проти встановлення на місцях влади інших отаманів, які спиралися на «партизанщину» без спільного та обов'язкового для всіх плану дій.

У зазначеному контексті основні тенденції у розвитку національної української державності впродовж майже дворічного існування «Другої УНР» найвиразніше виявляли себе крізь призму двох хронологічних етапів.

Часовий відтинок від листопада 1918 р. до серпня 1919 р. в пошуках стратегії державотворення характеризувався великим компромісом, сформульованим як *трудовий принцип* державотворення. Лідери Директорії УНР в цей період коливалися між соціалістичними і загальнодемократичними гаслами, але в межах соціалістичної орієнтації на *трудовий народ* та радянські форми влади. У результаті компромісу було обрано третій шлях: на місцях передбачалося створити Ради, а в центрі – скликати Конгрес трудового народу. Найвиразніше така позиція була відображена у першому програмному документі Директорії – її Декларації (26 грудня 1918 р.).

Від серпня 1919 р. до листопада 1920 р. спостерігаються певні сталі тенденції розвитку української державності, які, хоч і не мали чітко окреслених форм, вже не змінювалися до останніх днів УНР. Серпневою (1919 р.) Декларацією Директорії було задекларовано, що подальший суспільно-політичний розвиток України мав здійснюватися на основі демократичних принципів державотворення. Іншими словами, було взято курс на реалізацію «європейської моделі» побудови держави, яка ґрунтувалася на залученні до процесу державного будівництва усіх верств суспільства.

В цілому протягом свого існування Директорія поступово еволюціонувала до авторитарного правління С.Петлюри і окремих військових отаманів.

Процес розбудови національної державності в добу Директорії УНР відбувся у надзвичайно складних міжнародних та внутрішньополітичних умовах.

У період існування *«Другої УНР»* військово-політична ситуація в Україні ускладнювалася частковим загарбанням сусідніми державами українських етнічних земель. Так, Буковина була захоплена Румунією (листопад 1918 р.), Західна Волинь і Галичина загарбані Польщею (травень-липень 1919 р.), а Закарпаття окупували румунські й чеські війська (липень 1919 р.). Окрім того, з листопада 1918 р. до квітня 1919 р. ряд південноукраїнських міст утримували війська Франції, Англії, Греції. На півдні України, на північних і північно-східних кордонах УНР з'явилися війська радянської Росії, які, не визнаючи Україну суверенною державою після анулювання Брестської угоди, захопили впродовж січня-квітня 1919 р. більшу частину території УНР. А влітку 1919 р. активний наступ Добровольчої армії генерала А.Денікіна призвів до заміни радянського режиму окупаційною «білою» владою. За Директорією залишилися лише окремі райони Волині й Поділля. З листопада 1919 р. російські радянські (більшовицькі) війська при підтримці «червоних» партизан і селянської армії Н.Махна витіснили денікінців з більшої частини України. У травні 1920 р. польська армія спільно з союзними збройними силами УНР перейшла в наступ і ввійшла до Києва. Проте за місяць (12 червня) російські більшовицькі війська знову захопили Київ і до серпня 1920 р. повернули собі більшу частину Правобережної України. Тим часом Крим і вся Таврія перебували під контролем «білого» генерала П.Врангеля.

У цілому зовнішня агресія і війна на декілька фронтів виснажували сили республіки, породжували розкол в самій Директорії. Загроза нового політичного краху змусила С.Петлюру шукати порозуміння з Польщею через перегляд західних кордонів на її користь, а це призвело до розриву з урядом ЗУНР. Наприкінці 1920 р. керівництво УНР остаточно втратило свій контроль над територією України і змушене було емігрувати.

Органи центральної влади та управління

У класичному розумінні про поділ влад на законодавчу і виконавчу за доби Директорії УНР можна говорити лише умовно.

Єдиним вищим виконавчим органом влади Директорії УНР була Рада Народних Міністрів (РНМ). Натомість функції законодавчої влади у різний час покладалися на Конгрес Трудового народу України та Державну Народну Раду (ДНР). Проте насправді законодавчі функції зосереджувалися в руках надзвичайного владного органу – Директорії УНР. Окрім того, в Україні за доби Директорії УНР у різний час створювалися владні органи, які подібно до Директорії, претендували на роль центральних надзвичайних органів влади.

Директорія сформувалася як колегіальний орган надзвичайної влади в умовах підготовки до антигетьманського повстання. Всі члени Директорії визнавалися рівними у правах, а повноправний кворум складався з трьох осіб.

Як орган надзвичайної влади, Директорія у певний час (із 13 листопада 1918 р. до 22 січня 1919 р.) діяла одноосібно і, відповідно, зосереджувала у своїх руках усю повноту законодавчої та виконавчої влад, хоча її державно-правовий статус залишався невизначеним.

Місце Директорії у владній структурі уконституювала її перша Декларація (26 грудня 1918 р.), в якій вона проголошувала себе тимчасовою верховною владою УНР революційного часу й формулювала так званий *трудоий принцип*, визнавши сувереном влади в УНР трудящий народ в особі робітництва та селянства (трудова інтелігенція закликала стати на бік працюючих класів). А усі представники нетрудових класів позбавлялися політичних прав. Декларація передбачала передачу влади від Директорії до трудящого народу на Конгресі Трудового народу України (мав стати законодавчим органом УНР).

В одній із пізніших листівок Директорія вже називала себе *Тимчасовим народним урядом Української Народної Республіки*, якому доручено управління всіма справами. Натомість, з огляду на воєнну ситуацію, на Конгресі Трудового народу України підтверджувався статус Директорії як «*верховної влади*» (закон «*Про форму влади на Україні*»), яка нарівні з іншими повноваженнями мала також право видавати закони з наступним затвердженням їх черговою сесією Конгресу.

Попри визнання Директорії вищою владою в державі, у науковій літературі (*О.Ресні*) підкреслюється, що впродовж усього існування Директорії залишалися нерегламентованими межі її компетенції та взаємини з Радою Народних Міністрів.

Після Конгресу Трудового народу України змінився склад Директорії: внаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, котра вимагала

усунення з вищого державного органу лідерів соціалістичних партій, зі складу Директорії вийшов прихильник орієнтації на співробітництво з Радянською Росією В.Винниченко (11 лютого 1919 р.); натомість увійшов Є.Петрушевич, представник ЗУНР (12 березня 1919 р.), який, однак, не брав практичної участі в її роботі.

Наприкінці 1919 р. Директорія перестає бути колегіальним органом верховної влади. Її компетенція, згідно зі спільною постановою Директорії та РНМ (15 листопада 1919 р.), цілком переходить до С.Петлюри, *«який іменем Директорії затверджує всі закони і постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів»*.

Повноваження Директорії (в особі її Голови) були підтверджені у прийнятих через рік (12 листопада 1920 р.) декількох важливих законах: *«Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР»* і *«Про Державну Народну Раду УНР»*.

Згідно з цими нормативними актами, Директорія УНР в особі її Голови уповноважувалася затверджувати: закони, ухвалені Державною Народною Радою, призначення та звільнення, ухвалені РНМ та Державною Народною Радою, умови зв'язків з іншими державами. Директорія УНР в особі її Голови мала б видавати, на пропозицію РНМ, акти амністії та помилування, репрезентувати УНР перед іншими державами, призначати Голову та затверджувати членів РНМ. Однак на законодавчому рівні передбачалося, що в разі неможливості виконання Головою Директорії своїх обов'язків влада передавалася Голові Державної Народної Ради, а до її скликання – *колегії*, що мала складатися з Голови РНМ, головуючого у Найвищому суді УНР і представників політичних партій. У цілому закони від 12 листопада 1920 р. проголошували народний суверенітет, верховенство закону, принцип поділу влад та багатопартійність, однак їм не судилося бути реалізованими. Адже практично в той час, коли їх прийняли, УНР під тиском переважаючих більшовицьких військ вимушено припинила своє існування.

Конгрес Трудового народу України (офіційна назва) легітимизував владу Директорії, об'єктивно намагаючись вирішити проблему конституювання державної влади (Конституція УНР не відповідала зміненим умовам, відтак не набрала чинності) й набути функцій законодавчої влади.

Конгрес Трудового народу України, що його скликала Директорія УНР у січні 1919 р. в Києві, був представницьким органом. Його формування регламентувала *Інструкція для виборів на Конгрес Трудового народу* (5 січня 1919 р.). Вона встановила представництво та закріпила принципи і систему виборів. Зокрема,

до складу Конгресу обиралися громадяни віком від 21 року незалежно від їх статі, віросповідання та національної належності. Передбачалося, що мандати (всього 593) до майбутнього українського (перед) парламенту мали розподілятися між губерніями за куріями: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції, 65 місць надавалося представникам Наддністрянської України (ЗУНР). Реально Тимчасова комісія зі скликання Конгресу зареєструвала 287 представників від Наддніпрянщини і 48 – від Наддністрянщини.

Правовими підсумками роботи Конгресу стало прийняття декількох нормативних актів.

Насамперед – *Універсалу Директорії УНР* (22 січня 1919 р.) – політико-правового акта об'єднання (злуки) УНР і ЗУНР в єдину соборну Україну, а відтак декларування цілісності національно-політичних і культурних інтересів українців. Однак після злуки уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в рамках автономії *Західної Області УНР* (ЗО УНР). Отже, по суті, це була тільки декларація про наміри об'єднання, реальне ж об'єднання двох українських держав не відбулося через несприятливі обставини, що склалися на той час. Та, попри той сумний факт, демократичні традиції і державна символіка об'єднаної УНР успадковані сучасною Україною. День Соборності є нашим державним святом.

Як крок, що мав на меті удосконалення законодавчої діяльності, на Конгресі прийнято Закон *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.), згідно з яким, у складі Конгресу з делегатів створювалося шість комісій: оборони республіки, земельна, бюджетна, закордонних справ, харчових справ і культурно-освітня. (Загалом до складу комісій увійшло 27 депутатів). Кожна з комісій, крім законодавчої діяльності (підготовки документів до наступної сесії), мала контролювати одне або декілька міністерств. Головні положення Закону *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.) доводилися до населення через виданий Конгресом *Універсал Трудового конгресу до українського народу* (28 січня 1919 р.). Протягом майже року цей важливий документ виконував роль тимчасової Конституції УНР.

Правові рішення другої (і останньої) сесії Конгресу Трудового народу України (резолуція *«Про внутрішнє та міжнародне становище Української Народної Республіки»*) через політичну нестабільність не були реалізовані. Сесія Конгресу, яку сучасники (Ісаак Мазепа) через переважно селянський склад делегатів називали

«повітовим селянським з'їздом», проходила в Кам'янці-Подільському (21–22 березня 1919 р.).

Державна Народна Рада (ДНР) була утворена як законодавчий орган влади УНР доби Директорії на підставі Закону «Про державну Народну Раду УНР» (12 листопада 1920 р.) Зазначений законодавчий акт мав конституційний характер: визначав склад, порядок формування, скликання й компетенцію пропонованого законодавчого органу влади (за О.Мироненком – передпарламенту) УНР та права депутатів ДНР.

Робота ДНР мала відбуватися сесійно. Чергові три сесії (тривалістю по два місяці кожна) Державної Народної Ради мали відбутися до жовтня 1921 р. Передбачались і надзвичайні сесії, за ініціативою голови Директорії, самої ДНР, РНМ або Президії ДНР. Перше засідання Ради планувалось відкрити голові Директорії чи голові РНМ, а потім надати трибуну найстаршому за віком члену ДНР. Згодом Рада сформувала би Президію у складі голови ДНР, його заступників і секретарів. Термін функціонування ДНР мав тривати до скликання парламенту УНР.

Досить чітко визначалася компетенція Ради: 1) обговорення законопроектів, внесених головою РНМ; 2) розробка законопроектів за власною ініціативою; 3) затвердження бюджету, обчислення державних прибутків і видатків; 4) розгляд справ про поточні та інші державні зобов'язання; 10) прийняття петицій від громадян УНР, приватних і державних товариств, кооперативів, корпорацій та установ; 11) створення тимчасових і постійних комісій для вирішення спірних питань; 12) висловлення недовір'я РНМ або окремим міністрам, які у такому разі мали негайно йти у відставку.

Голова і члени уряду мусили з'являтися у визначений для них час на засідання ДНР або її комісій чи брати участь у них за власною ініціативою. При цьому їм надавалось право виступів поза чергою. ДНР за наявності не менше половини її членів двома третинами голосів присутніх мала можливість за умисні або тяжкі недбалі порушення службових обов'язків чи законів притягти голову уряду або міністрів до кримінальної відповідальності через Вищий суд УНР.

Депутат ДНР вважався представником громадян УНР. Його заборонялось відкликати або пов'язувати будь-якими інструкціями. Свої обов'язки депутат мав виконувати тільки особисто, і за свою діяльність відповідав лише перед ДНР. Особа депутата проголошувалась недоторканною. Він не підлягав призову до армії чи флоту і не втрачав попередньої посади на державній чи муніципальній службі.

Члену ДНР дозволялось висловлювати на засіданнях будь-які погляди і міркування, але за непристойну поведінку під час сесії ДНР головуєчий міг накласти на винного дисциплінарне стягнення, згідно з Регламентом. З дозволу ДНР приватна особа, яка вважала, що депутат порушив її права у виступі на сесії, могла притягти його до суду.

Конституційний закон про ДНР виявився, по суті, останнім на українській землі практичним кроком С.Петлюри та його уряду створити дієздатний передпарламент, який би поклав початок формуванню органу законодавчої влади у класичному її розумінні.

Рада Народних Міністрів (РНМ), що була вищим виконавчим органом влади в УНР доби Директорії, створена, згідно з наказом Директорії (26 грудня 1918 р.). Мета - забезпечення виконання політичної стратегії й тактики Директорії.

Статус і функції Ради Народних Міністрів у прийнятих Директорією документах чітко не визначалися. Натомість широко декларувалися головні пріоритети й завдання уряду.

Серед пріоритетів діяльності уряду чільне місце відводилося заходам щодо поліпшення становища робітництва, постачання армії, якнайшвидшого проведення земельної реформи.

У першій половині 1919 р. були також здійснені певні заходи для реалізації акту злуки. Уряд Директорії виділив 5 млн. гривень на перешивку вузькоколіїних рейкових шляхів Галичини. Було відкрито кредит на 40 млн. гривень для продовольчих операцій у Галичині, Буковині та Холмщині. Українським громадянам, які закінчили Львівський, Віденський або Чернівецький університети, підтверджувалися права дипломів УНР тощо.

За період існування Директорії УНР змінилося шість складів уряду, кожен з яких формувався на основі коаліційних принципів, призначався Директорією і, відповідно, був їй підзвітний. Часті зміни урядових кабінетів негативно позначалися на державному розвитку: посилювали політичну нестабільність у республіці, призводили до кадрових переміщень на різних рівнях державного апарату й заважали формуванню сталого корпусу досвідчених урядовців за значного їх дефіциту.

Структура уряду, попри часту зміну урядових кабінетів, зазнавала незначних змін. В основу урядової структури було покладено галузевий принцип. Себто, у всіх шести урядових Кабінетах діяли міністерства: внутрішніх, закордонних, земельних, військових та єврейських справ, відомства освіти, юстиції, фінансів, шляхів, пошт і телеграфу, народного здоров'я, культів (також під назвами міністерств *віровизнань, сповідань*). До складу уряду входили Державний секретар, а згодом ще й Державний контролер.

Окремі відомства зазнавали більшої чи меншої реорганізації й перейменовувалися. Наприклад, Міністерство торгу й промисловості вже у другому складі уряду було перейменоване на Міністерство народного господарства, а Управління преси першого Кабінету міністрів – у Міністерство преси, Міністерство преси й інформації, Міністерство преси й пропаганди. У складі деяких урядів діяли також міністерства у справах мистецтв, продовольчих та морських справ та праці.

Першим документом, у якому йшлося про юридичне закріплення місця уряду в системі державної влади, був Закон *«Про форму влади на Україні»* (28 січня 1919 р.). У ньому зазначалося, що уряд мав формуватися Директорією і звітувати перед нею у проміжках між сесіями Конгресу Трудового народу України.

На регламентацію діяльності уряду був спрямований тимчасовий Закон *«Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці»* (14 лютого 1919 р.), який виділяв у ньому дві структури: *Кабінет народних міністрів* (складався з голови уряду, державних секретаря та контролера та міністрів: закордонних, земельних, військових та внутрішніх справ, народного господарства та фінансів) та *Раду Народних Міністрів* (члени Кабінету народних міністрів та керуючі справами міністерств).

Спробою врегулювання відносин з *«українською республікою галичан»* у сфері виконавчої влади став Закон *«Про утворення в складі Міністерств УНР Міністерства по справах Західної області Республіки (Галичини)»* (4 липня 1919 р.), який, однак, викликав рішуче невдоволення у галицьких лідерів, бо різко понижував їхній статус.

Проте найпомітнішими нормативними актами конституційного характеру, що безпосередньо торкалися статусу РНМ, були два пов'язані між собою закони – *«Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР»* та *«Про державну Народну Раду УНР»*, прийняті 12 листопада 1920 р. Вони мали на меті розмежувати й координувати вищі державні функції між Директорією, Радою Народних Міністрів та новоствореним органом влади – Державною Народною Радою.

Сама діяльність уряду Директорії проходила в умовах політичної нестабільності, жорсткої боротьби за владу, безуспішних пошуків надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів, періодичних реорганізацій та кардинальних змін офіційної політичної лінії. Усе це в підсумку не сприяло його ефективній роботі.

Характеризуючи особливості організації державної влади УНР доби Директорії не зайвим буде додати, що здебільшого внаслідок

воєнних невдач на фронтах як опозиційні до Директорії створювалися владні органи, що претендували на роль центральних надзвичайних органів влади. Щоправда, їхня діяльність тривала лише по декілька днів. Таким був, наприклад, *Комітет охорони республіки*, що функціонував (22–28 березня 1919 р.) в Кам'янці-Подільському як протиставлення тодішнім проантантівським позиціям Директорії. Після чергової невдачі на фронтах у тому ж Кам'янці-Подільському було засновано *Українську Національну Раду* (січень 1920 р.), яка виступала за ліквідацію Директорії й реорганізацію уряду. А вже після втрати державності за кордоном з'явилася *Рада Республіки*, яка прагнула виконувати деякі парламентські функції. Однак (за О.Мироненком) її діяльність була млявою, і якихось помітних слідів у вітчизняному державотворенні вона не залишила.

Отже, функції органів законодавчої (представницької) влади в Україні за доби Директорії УНР покладалися на власне Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду. Виконавча влада перебувала в руках уряду – Ради Народних Міністрів, котра, однак, не провадила самостійного політичного курсу, а лише забезпечувала виконання політичної стратегії і тактики Директорії. Впродовж усього існування Директорії одним із недостатньо відрегульованих питань залишались межі компетенції та взаємини Директорії і Ради Народних Міністрів. Процесові творення системи органів вищого державного керівництва «Другої УНР» притаманна тенденція до поступового обмеження колегіальності в їх роботі і зосередження владних функцій в особі голови Директорії. Проте тенденція до обмеження колегіальних чинників у державному управлінні в умовах фактично постійного воєнного стану була цілком закономірною і відображала драматичні реалії існування тогочасної Української держави.

Організація місцевої влади й самоврядування

У сфері організації місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування законодавча база Директорії відзначалася декларативністю та непослідовністю. Це було наслідком відсутності чітких стратегічних орієнтирів і глибоких суперечностей між різними політичними силами щодо перспектив розбудови української державності.

Після Трудового Конгресу в рамках розвитку «трудового принципу» Директорія зробила спробу поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. Основні

засади цієї новації на законодавчому рівні було визначено у підготовленому Законі «*Про місцеві конгреси і ради трудового народу*» (лютий 1919 р.), який передбачав таку структуру місцевих органів влади: *повітові та губернські конгреси трудового народу, губернські та повітові організаційні комісії* як постійні органи управління.

Повітові конгреси формувалися з уповноважених від селянських сходів – по одному уповноваженому від села з населенням у 500–2000 мешканців та по два уповноважених від сіл з більшим населенням. Делегати конгресів від робітників конкретної місцевості отримували від 10 до 30 відсотків місць, представники трудової інтелігенції – від 10 до 20 відсотків залежно від частки згаданих верств серед населення місцевості. Губернські конгреси формувалися з представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їх частки серед населення.

У компетенції місцевих конгресів та їх виконавчих органів була боротьба з контрреволюцією й анархією, політичний контроль над діями місцевої державної адміністрації та за дотриманням законності, висування кандидатур на посади у вищі органи влади, а також розслідування зловживань гетьманського уряду.

Однак спроба запровадити ради трудового народу (трудові ради) як органи місцевої влади і самоврядування виявилася невдалою в силу її неефективності за тодішніх умов розвитку національної державності. Тому в основу вертикалі виконавчої влади Директорія поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що були створені при гетьмані П.Скоропадському. Різниця полягала в тому, що губернські й повітові староства були реорганізовані відповідно у *губернські та повітові комісаріати*. У режимі державного керівництва *комісари* діяли також на рівні волостей. А у містах і селах державну владу представляли *отамани* (міські та сільські), яким підпорядковувалися місцеві управління. Керівництво поточною роботою державних органів управління на місцях покладалося на міністерство внутрішніх справ (МВС УНР).

Правовою основою діяльності місцевих комісарів стала Інструкція МВС «*Про тимчасову організацію влади на місцях*» (24 червня 1919 р.). Цим документом установлювалася структура й підпорядкування територіальних (місцевих) комісарів, визначалися їхні повноваження, які, до слова, порівняно з періодом Центральної Ради стали значно ширшими. Комісари, передовсім губернські, наділялися правами видавати обов'язкові

постанови з питань охорони громадського порядку, спокою та республіканського ладу. Однак із компетенції місцевих органів державної влади було вилучено питання фінансів, земельних справ, освіти та ряд інших функцій. Державні органи, що займалися згаданими проблемами, підпорядковувались галузевим відомствам.

Кордони підконтрольної Директорії УНР території в результаті боїв часто змінювались, тому межі територіально-адміністративних одиниць і компетенція органів місцевої влади спеціальними ухвалами також могли змінюватись. Так, порядок організації територіальної адміністрації на звільнених територіях визначався Законом *«Про організацію адміністративної влади УНР у місцевостях України, звільнених від ворожої окупації»* (червень 1920 р.). Згідно із зазначеним нормативним актом, на цих територіях владу слід було передавати представникам верховного уряду (запроваджувався інститут *«цивільних прифронтових комісаріатів Уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними фронтових груп»*) та місцевому самоврядуванню.

Директорія відновила дореволюційні *земські* (зібрання та управи) та *міські* (думи та управи) органи місцевого самоврядування. Щоправда, попередні *земські* та *міські* представницькі органи були розпущені як такі, що були обрані на основі майнового цензу і сформувалися заново шляхом виборів на загальнодемократичній основі.

На рівні сільської громади самоврядним органом вважався *сільський схід* на чолі зі старостою. Окрім того, паралельно і далі повсюдно діяли *ради депутатів* (робітничих, селянських, солдатських), *домові комітети*. Загальне керівництво *земськими* зібраннями й управами, *міськими думами* й управами здійснювали губернські комісари. Відносини між комісарами й органами місцевого самоврядування регулювались російським дореволюційним законодавством.

Проте нормальне функціонування цих органів не було повсюдно налагоджене, і найчастіше управління здійснювали *військові отамани* або комісари Директорії. У прифронтовій смузі надзвичайними повноваженнями наділялися *військові коменданти*. Однак у цілому на місцях панувала *отаманищина* – влада місцевих авторитетів, особливо у повітах і волостях.

Отже, адміністративно-політичний устрій в Україні за часів Директорії розвивався досить суперечливо. На нього мали значний вплив «радянські» тенденції, що виявляли себе в ідеї надання трудовим радам форми одночасно органів місцевої державної влади і самоврядування. Попри сприйняття ідеї земельного поділу

України, насправді адміністративно-політичний устрій Директорії УНР розвивався на основі запозиченої від Гетьманату губернсько-повітової моделі.

Судова система

У розбудові судової влади Директорія фактично стала на шлях відновлення структури тієї судової системи, що існувала за Центральної Ради.

Перебудовуючи після взяття влади державний апарат взагалі і судову систему зокрема, Директорія УНР ще 1 грудня 1918 р. ухвалила, що суд *«на території Української Народної Республіки провадиться іменем Української Народної Республіки»*.

Окремим законом було ліквідовано Державний Сенат і відновлено діяльність Генерального суду під назвою *«Найвищий суд Української Народної Республіки»* (2 січня 1919 р.). Він складався з трьох департаментів: цивільного, кримінального й адміністративного, і виконував касаційні функції Головного воєнного суду. Затверджувалися штати Найвищого суду та *прокуратурії*. Так, штат останньої складався зі старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря-прокуратора.

Наприкінці січня були поновлені й запроваджені Центральною Радою *апеляційні суди*. Крім того, Директорія зберегла судові інституції російсько-імперського періоду – *мирові суди*, які не були скасовані попередньою українською владою. Закон *«Про вибори та призначення мирових суддів»* (19 лютого 1919 р.) зобов'язував органи місцевого самоврядування обирати потрібну кількість мирових суддів на підставі Закону російського Тимчасового уряду від 4 травня 1917 року.

Особливістю українського судоустрою часів Директорії був пріоритетний розвиток військової юстиції.

Військово-польові суди, що діяли при окремих частинах у складі прокурора, двох старшин, двох козаків та секретаря, запроваджувалися вже з 22 листопада 1918 р. Їм були підсудні справи щодо військових і цивільних осіб у випадках убивства, розбою, грабежу, підпалу, зґвалтування, збройного нападу на військових, варту і цивільних урядовців, озброєного опору владі, незаконних обшуків, арештів і реквізицій. Крім зазначених складів злочинів, цим судам були підсудні всі справи щодо військових у разі вчинення ними як військових, так і загальнокримінальних злочинів. До того ж, їх підсудність розширювалася.

Військово-польові суди виносили вироки за найвищою шкалою покарань: строкову і безстрокову каторгу, ув'язнення строком від шести місяців до двох років та грошові штрафи. Як покарання також застосовували смертну кару (що очевидно слід розглядати як порушення законності, оскільки цей вид покарання було скасовано Центральною Радою «Першої УНР», спадкоємицею якої вважала себе Директорія). Хоча смертні вироки у таких судах мав затверджувати комендант окремої частини, при якій було утворено суд.

З огляду на те, в яких умовах перебувала держава, не доводиться говорити про дотримання військово-польовими судами вимог законодавства. Зокрема, при винесенні вироків не завжди дотримувалися процедурних норм, не проводили детального розгляду й з'ясування всіх обставин справи. Тому погоджуємося з дослідниками (*О.Рубльов, О.Реснт*) в тому, що чимала кількість рішень військово-польових судів була невинуватою жорстокою.

На початку 1919 року у зв'язку зі складною військово-політичною ситуацією Директорія на підставі відповідного Закону (24 січня 1919 р.) запроваджує на всій підконтрольній їй території воєнний стан. А кількома днями пізніше фактично на виконання цього Закону замість військово-польових судів створювалися надзвичайні військові суди (26 січня 1919 р.), які мали діяти на територіях, що перебували в стані облоги, воєнному стані, а також у районах бойових дій.

Надзвичайні військові суди діяли у складі голови та чотирьох членів фактично без територіальних обмежень. Вироки, які не підлягали оскарженню й негайно виконувалися, виносили за спрощеною процедурою. Щоправда, засудженим до смертної кари надавалося право протягом шести годин після оголошення вироку звернутися з проханням про помилування або полегшення покарання до Директорії чи Головного Отамана (в діючій армії).

Директорія зробила спробу створення позасудових органів – т. зв. *Особливих нарад*, що існували при Міністерстві внутрішніх справ у складі трьох міністрів – внутрішніх справ, юстиції та іншого (залежно від виду злочину і сфери відповідальності міністра). Зазвичай Особлива нарада виносила рішення про заборону проживання у певних місцевостях або про висилку винних у певну місцевість на строк до одного року (постанова *«Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю окремих осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку УНР»* від 15 серпня 1919 р.).

Отже, у розбудові судової системи Директорія намагалася реформувати судовий устрій попередніх державних формацій,

хоча за своєю суттю судова реформа, що її проводила Директорія, повернула систему судочинства в УНР на засади, які були встановлені Центральною Радою. Важкі умови громадянської війни за часів Директорії наклали відбиток і на організацію її судової системи, особливістю якої став пріоритетний розвиток військової юстиції: створювалися військово-польові суди, згодом – надзвичайні військові суди. Була також спроба запровадження Особливих нарад як позасудових органів.

Правоохоронні органи

Розбудова Директорією та її урядом *правоохоронних структур* зумовлювалася, з одного боку, необхідністю вирішення завдань політичного, економічного і соціального характеру, а з іншого – складною ситуацією в країні, що погіршувалася внутрішніми чинниками, зокрема розкладом значної частини державного апарату, зростанням рівня злочинності та особливо діяльністю досить чисельних незаконних збройних формувань (напр., чисельність загонів під командуванням отамана М.Григор'єва, що діяли на півдні України, становила близько 15 тис. осіб; ще більшим було з'єднання Н.Махно).

Ключову роль у вирішенні цих та інших проблем за доби Директорії УНР мало відігравати *Міністерство внутрішніх справ*, яке зберігало надані йому ще за часів Центральної Ради широкі повноваження. Більше того, за час існування Директорії місце і роль Міністерства внутрішніх справ через юридичне підпорядкування йому цілого ряду репресивно-каральних та правоохоронних органів (за О.Олійником) навіть посилились. Серед повноважень Міністерства внутрішніх справ були – здійснення нагляду за діяльністю губернських, повітових, волосних та міських отаманів (комісаріатів), їх управлінь (управ), охорона громадської безпеки і керівництво міліцією.

Структурно МВС поділялося на департаменти, серед яких чи не найважливішими були *Політичний* (згодом – Департамент політичної інформації) та *Адміністративний департаменти*. Як і за Гетьманату, ці органи не були оформлені у законодавчому порядку, а діяли на підставі підзаконних актів.

На *Політичний департамент* МВС, згідно з *«Інструкцією по збиранню інформації»*, покладались оперативно-розвідувальні функції. А головні його завдання полягали у: виявленні та припиненні антидержавницької діяльності з боку політичних противників УНР, боротьбі зі шпигунством, вивченні тилу противника та його військ тощо. Політичний департамент МВС

мав свої представництва на місцях – *політичні відділи*, що створювалися при губернських та повітових комісарах.

Адміністративний департамент створювався замість скасованого на підставі постанови Ради Народних Міністрів (3 січня 1919 р.) Департаменту державної варті. Наступного дня цей акт було оформлено Законом «*Про скасування інституту державної варті і про формування народної міліції*» (4 січня 1919 р.), згодом (1920 р.) перейменовану на *Громадську сторожу*.

Структура, функції та завдання народної міліції визначалися «*Законом про тимчасові штати народної міліції*» (25 липня 1919 р.). А правове поле діяльності міліцейських підрозділів було вирішене підзаконним актом - інструкцією МВС «*Для чинів народної міліції УНР*».

Міліція визначалася як державний інститут, встановлений для охорони законного ладу, громадського спокою і порядку, а також для попередження, розслідування і виявлення кримінальних злочинів. Інструкція вводила сторожову (вартову) службу, та містила положення, що забороняло службовцям міліції вступати до політичних організацій і брати участь у публічних демонстраціях, навіть якщо такі організації і демонстрації були дозволені владою.

Проте народна міліція періоду Директорії була нечисленною, відтак не мала сил активно виконувати функції охорони правопорядку. Тому, крім міліції, на місцях як правоохоронні органи діяли також карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, згадані вище політичні відділи та кінні відділи особливого призначення. Важлива роль в охороні правопорядку відводилася *Верховній слідчій комісії для боротьби з контрреволюцією* та її органам на місцях.

Така різноманітність правоохоронних органів часто призводила до нерозмежованості їхніх функцій. Серед інших недоліків в організації правоохоронних структур УНР, зокрема міліції, вказують (*Ю.Кравченко*) на: матеріальну незабезпеченість співробітників міліції, відсутність регулярного зв'язку та засобів пересування, некомплект повного складу міліціонерів, зловживання з боку посадових працівників міліції та втручання у компетенцію міліції військової влади тощо.

Директорія (як і Центральна Рада та Гетьманат) намагалася забезпечити охорону громадського порядку і республіканського ладу шляхом залучення військової сили та створення спеціальних військових формувань, які мали виконувати ці функції. З цієї метою у складі МВС на підставі закону було утворено *Киш охорони республіканського ладу* (28 лютого 1919 р.), що поділявся

на полки (їх було 11), сотні, чоти, рої та варти. На чолі Коша стояв *отаман*, що був підлеглим особисто Міністрові внутрішніх справ.

Кіш, що проіснував до осені 1920 р., в Директорії УНР реально виконував поліцейські і жандармські функції. Нарівні з власне охоронними завданнями (охорона важливих військових об'єктів), на нього покладалися слідчі й репресивно-каральні функції, зокрема придушення збройних виступів політичних опонентів, здійснення військово-поліцейської служби в місцевостях, оголошених на воєнному стані, та ін.

У 1920 р. була також створена *жандармерія*, діяльність якої (залежде можна назвати її ефективною) припинилася після втрати Директорією влади. Правовою основою функціонування жандармерії УНР була видана і затверджена військовим міністром УНР «*Тимчасова загальна інструкція служби для жандармерії*» (24 вересня 1920 р.).

Однак неспроможність керівництва УНР контролювати ситуацію в країні, державне безладдя, викликане розкладом управлінських структур, і, як наслідок, зростання політичної та загальнокримінальної злочинності, Директорія та її уряд намагалися подолати не тільки за допомогою силових структур держави, а й застосовуючи позасудові репресії, постійно розширюючи коло осіб, яким таке право надавалось.

Незважаючи на прийнятий Радою Народних Міністрів Закон «*Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР*» (28 лютого 1919 р.), норми якого скасовували всі закони про позасудове позбавлення волі та вислання, вже в серпні 1919 р. при МВС створюється згадана вище *Особлива нарада* у складі трьох міністрів (внутрішніх справ, юстиції та військового), якій надається право у позасудовому порядку висилати осіб, діяльність яких становила загрозу республіканському ладу та громадському порядку, у визначені нею території строком до одного року.

13 вересня 1919 р. знову набирає чинності закон, що був скасований 28 лютого наступного року, про надання вищим представникам адміністративної влади в губернії та міністру внутрішніх справ права позасудового покарання за окремі правопорушення (штраф до 30 тис. гривень або ув'язнення до трьох місяців). Надалі право застосування позасудових репресій надавалось *військовим начальникам*. Так, старші військові начальники та інші державні посадові особи у місцевостях, оголошених на стані облоги, могли на власний розсуд висилати громадян не лише за межі окремих населених пунктів, а й узагалі з території УНР.

Отже, в УНР доби Директорії питання координації розбудови правоохоронних органів покладалися на Міністерство внутрішніх справ. Безпосереднє виконання правоохоронних функцій здійснювали нечисленні органи Народної міліції. Як правоохоронні органи на місцях діяли також карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, політичні відділи та кінні відділи особливого призначення. Важливу роль в охороні правопорядку покладалося на Верховну слідчу комісію для боротьби з контрреволюцією та її органами на місцях. Існувала жандармерія Директорії УНР. Забезпечити охорону громадського порядку і республіканського ладу Директорія намагалася шляхом залучення військової сили та створення спеціальних військових формувань. Така різноманітність правоохоронних органів часто призводила до нерозмежованості їхніх функцій. До того ж, зростання рівня політичної і загальнокримінальної злочинності Директорія та її уряд намагалися подолати не тільки за допомогою силових структур держави, а й застосовуючи позасудові репресії.

Військове будівництво

Проблема формування сильної та боєздатної армії, котра змогла б захистити здобутки Української революції, для Директорії УНР стала проблемою самозбереження.

Верховним головнокомандувачем усіх українських військових сил був С. Петлюра – *Головний Отаман* (назва встановлена у листопаді 1918 р., а згодом перейменована на – *«Головний Командувач Військ УНР»*). Попри те, що питаннями координації військового будівництва займалося військове міністерство, а оперативне командування здійснював Генеральний штаб (який тоді називався Генеральною Булавою), фактично вирішення усіх організаційно-правових та інших проблем Армії зосереджувалося на Головному Отамані.

Створення республіканських збройних сил для «оборони» держави й «захисту всього трудового народу» проголошувалося у підписаному С.Петлюрою *«Наказі Армії УНР»* (24 листопада 1918 р.), а концепцію її формування – масову мобілізацію – було узаконено відповідним законом декількома днями пізніше (27 листопада 1918 р.).

Мобілізація стосувалася усіх здатних носити зброю громадян чоловічої статі віком від 20 до 35 років (старшин – до 43 років), які раніше пройшли «муштру в усіх видах армії та флоту». Серед «мобілізаційних» законів – нормативні акти, прийняті у перші місяці 1919 року: закони *«Про заклик до військової служби»* (13 січня), *«Про прийом в дієву армію УНР охотників»* (18 січня), *«Про*

поповнення армії та фльоти» (26 січня), «Про мобілізацію старшин та урядовців-вчителів» (17 лютого), «Про загальний достроковий призов до виконання військової повинності народжених в 1900 р.» (6 квітня) та чимало інших, включаючи різноманітні постанови, накази, інструкції, які детально регламентувати питання військового будівництва.

У розвиток законодавчого забезпечення розбудови збройних сил затверджуються військові статuti – *Дисциплінарний статут* (24 травня 1919 р.) для підвищення дисципліни у військах, а також *Муштровий* – для піхоти (23 червня 1919 р.), *внутрішньої* (30 липня 1919 р.), *гарнізонної та польової служби* (1920 р.).

Надзвичайно важливим, з точки зору впровадження головних принципів військового будівництва, був, зокрема, *Статут внутрішньої служби*, у якому нормативно врегульовувалися питання деполітизації армії.

У документі наголошувалося на тому, що «армія повинна бути поза всякою політикою». Військовослужбовці позбавлялися права обирати (активного виборчого права), однак дозволялося бути обраним до законодавчих установ УНР та органів громадського самоврядування. Умовою останнього мало бути обов'язкове залишення ними військової служби.

З огляду на складну військово-політичну ситуацію, що виникла взимку 1918-1919 рр. в результаті чергової інтервенції військ більшовицької Росії в Україну і запеклих боїв з ними Республіканської армії, Директорія, аби заохотити українських вояків, у додаток до прийнятого раніше «Закону про землю» затвердила «Закон про додаткове наділення землею козаків Української народної республіканської армії» (16 січня 1919 р.). Чинність його поширювалася й на регулярні державні добровільні українські формування. Йдеться про численні повстанські загони, що на добровільних засадах були сформовані в період антигетьманського повстання.

Згідно з цим Законом, всі козаки регулярної армії негайно наділялися додатковою земельною ділянкою за місцем проживання площею від 1 до 2 дес. кожному і, крім того, після закінчення війни, кожен з козаків одержував з Державної скарбниці на реманент безповоротну позику на суму 2 тис. гривень і як процентну позику на п'ять років – ще 2 тис. гривень. За рахунок цих коштів козак міг отримати від держави реманент і будівельні матеріали. Тим козакам, які не побажають одержати додатковий земельний наділ, держава зобов'язувалася видати за нього гроші. На час свого перебування у війську козак мав право сам або через свою уповноваженого здати свій земельний наділ в оренду, кому

захоче. Користування землею наставало з весни 1919 р. У випадку смерті козака його наділ передавався дружині й дітям, а коли він був неодруженим – батьку та матері. Всі зрадники УНР, дезертири з Республіканської армії та всі козаки, засуджені дисциплінарним, військовим судом до ухвалення цього Закону, взагалі позбавлялися права на отримання земельного наділу.

Знаковим явищем серед правових заходів, спрямованих на зміцнення управління збройними силами, стало ухвалення Закону *«Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях»* (13 квітня 1919 р.).

Державні інспектори не мали права втручатися в «оперативну та адміністративну» діяльність командирів, а лише повинні були в основному інформувати про ситуацію у військах. В окремих випадках державні інспектори наділялися правом негайного звільнення з армії «ворожих і ненадійних елементів» із повідомленням про це відповідному військовому начальству та уряду. Проте, якщо дії визнавалися безпідставними, він відповідав згідно із Законом *«Про надзвичайні військові суди»*.

Вживалися правові заходи для підвищення військової дисципліни. З цього погляду важливими видаються закони, прийняті 21 жовтня 1919 р.: *«Про підвищення військовим кари за дезерцію під час війни»* та *«Про зміни і доповнення до існуючих законів щодо кар за переховування дезертирів та за іншу допомогу їм»*.

Структура війська Директорії УНР зазнавала неодноразових змін, зумовлених воєнною обстановкою, становища на фронтах, коливанням чисельності через втрати особового складу в боях та у зв'язку з епідемічними захворюваннями.

Показовим у цьому плані є один із найбільш боєздатних підрозділів Армії УНР – військове формування *Січових Стрільців*, яке до кінця 1919 р. брало участь в усіх бойових операціях Армії УНР. У листопаді 1918 р. Армія УНР складалася з Окремого загону Січових Стрільців, що перетворився наприкінці року в Осадний корпус Січових Стрільців, а з січня 1919 р. – у Корпус Січових Стрільців. Внаслідок реорганізації Армії УНР на підставі наказу військам від 15 травня 1919 р. Корпус Січових Стрільців увійшов до Групи Січових Стрільців і був переформований у дві дивізії.

Чільне місце в армії Директорії належало також *Запорозькому корпусу*, який дислокувався на Лівобережжі. У структурі Армії під час повстання перебували також Сіра дивізія, частини Сердюцької дивізії та численні повстанські загони. Деякі з цих загонів увійшли до складу Армії УНР.

Отже, в цілому Директорія приділяла досить багато уваги відповідному правовому забезпеченню організації та діяльності

збройних сил, однак через воєнно-політичну обстановку не все було впроваджено у практику. Намагаючись вивести армію поза політику, Директорія, позбавляючи військовослужбовців активного виборчого права, дозволяла їм користуватися пасивним виборчим правом.

Особливості законодавчого процесу та законодавчої техніки

Законодавчий процес в УНР доби Директорії змінювався разом зі змінами в структурі вищих владних органів.

З приходом до влади Директорії передбачалося, що всі законопроекти мали готуватися членами *Ради комісарів*, недовготривалого колективного органу, створеного при Директорії з метою забезпечення її роботи на найважливіших ділянках, ухвалювалися на засіданнях Директорії, а після їх затвердження Директорією оприлюднювалися.

Зі створенням Ради Народних Міністрів (РНМ) було також частково врегульовано процедуру прийняття законів і розширено коло суб'єктів законодавчої ініціативи: голова Ради Народних Міністрів, члени Директорії, міністри, голови відомств, Державна канцелярія. Передбачалося також наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань Державного контролера та Державного секретаря.

Закон «*Про порядок внесення і затвердження законів в УНР*» (14 лютого 1919 р.) став одним з перших нормативних актів Директорії, в якому було здійснено спробу регламентувати законодавчий процес.

Законопроекти мали готуватися міністерствами і подаватися голові уряду. Останній вносив їх на розгляд РНМ. У разі ухвалення законопроект редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження та оприлюднення шляхом опублікування Радою Народних Міністрів.

У надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали РНМ. Тоді всі закони і постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії. Зазначимо, що одним із вагомих досягнень Директорії у сфері законодавчого процесу стало запровадження нею системи централізованої реєстрації законів та постанов.

Процедуру прийняття законів було суттєво змінено конституційними законами від 12 листопада 1920 р. «*Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР*»,

«Про Державну Народну Раду» (ДНР) та ухваленим на їх підставі «Регламентом ДНР».

Відтоді ухвалення законопроекту РНМ набувало значення підготовчого етапу внесення законопроекту РНМ до парламенту. Правом законодавчої ініціативи наділялись члени ДНР у кількості 10 осіб та міністерства. У парламенті законопроект проходив три читання (наради), після яких відбувалося голосування.

Названими документами вперше детально регулювався порядок проведення, стадії розгляду та ухвалення законопроекту законодавчим органом. Зокрема, незмінними стадіями законодавчого процесу залишалися затвердження Директорією, посвідчення Державним секретарем та публікація РНМ у *«Вістнику Державних Законів для всіх земель УНР»*. Важливою новелою стало закріплення можливості прийняття закону без затвердження вищого органа державної влади – Директорії, повторним ухваленням парламенту.

Законодавча техніка. Правилам та вимогам законодавчої техніки Директорія приділяла менше уваги. Власні правила складання тексту закону в основному заміняли перероблені відповідно до вимог законодавчого процесу Директорії норми попередніх державних утворень.

За Директорії, здебільшого, не було чітких критеріїв обрання форми нормативно-правового акта, проте їх застосування стало більш впорядкованим – найчастіше це закони і постанови.

Проте незважаючи на те, що визначальне місце серед нормативно-правових актів УНР Директорії займали закони, їх якість була невисокою (*А.Іванова*). Зокрема, на якість законів УНР вплинуло неналежне врегулювання законодавчого процесу та недостатнє закріплення на законодавчому рівні правил і засобів законодавчої техніки. Законодавчо чітко врегульовувалась лише форма опублікування та затвердження законодавчих актів. Не було чіткої різниці між законами і підзаконними актами. Хоча зміст правових норм загалом відповідав визначеним у найменуваннях нормативних актів предметам регулювання.

Серед низки недоліків, що засвідчують загалом невисокий рівень законодавчої техніки у нормотворчості Директорії УНР виділяють (*Ж.Дзейко*): невисокий рівень зовнішнього оформлення законів і відсутність мотивації їх прийняття. До того ж, у складі більшості законів не було загальних положень. Як правило, був недостатнім ступінь повноти правового регулювання: права і обов'язки суб'єктів права здебільшого були закріплені надто загально, не визначено багато життєвих обставин, за наявності яких можуть виникати, змінюватися і припинятися правовідносини.

Процедура реалізації законів зазвичай також не була детально врегульована. Суттєвим недоліком багатьох законів вважають неналежне закріплення механізмів гарантування виконання правових норм тощо.

Конституційне законодавство

Загальну спрямованість законодавчої діяльності Директорії визначало її конституційне законодавство, що розвивалося по декількох напрямках.

Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї, були її *декларації* та *універсали*.

Актом конституційного характеру була перша *Декларація Директорії* (26 грудня 1918 р.), оприлюднена відразу після її урочистого в'їзду в Київ. Структурно вона складалася з преамбули та 11 розділів, у яких ішлося про найближчу перспективу українського національного державотворення.

Протягом майже року роль тимчасової Конституції УНР виконував ухвалений Конгресом трудового народу *Універсал до українського народу* (23 січня 1919 р.), який затвердив ухвалу Української Національної Ради ЗУНР про об'єднання УНР і ЗУНР в одну державу й декларував обов'язковість закріплення демократичного ладу в Україні.

Правову основу діяльності владних органів Директорії УНР також становили відомі закони *«Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР»* і *«Про державну Народну Раду УНР»* (обидва оприлюднені 12 листопада 1920 р.).

Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів Центральної Ради, які загалом спрямовувалися на захист прав громадян: про національно-персональну автономію, громадянство, мову тощо. Зокрема, закон *«Про державну мову в УНР»* (1 січня 1919 р.) затверджував українську мову державною і обов'язковою для вжитку в армії, на флоті та в усіх урядових і загальних громадських публічно-правових установах. Одночасно в законі підкреслювалося, що приватні особи мають право звертатися до державних установ рідною мовою. Треба визнати, що ці закони Директорії мали, здебільшого, декларативний характер: у тодішніх умовах громадянської війни їх норми не мали шансу бути реалізованими. Те саме стосується й вельми показового, з погляду намірів, Закону *«Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР»* (28 лютого 1919 р.) та декількох інших.

Однак у супереч логічному продовженню розвитку державотворчого процесу Директорія не впровадила в життя Конституцію УНР 1918 р., а намагалася виробити власну.

За часів Директорії було розроблено і обговорено декілька ґрунтовних проєктів Основного закону: *«Начерк проєкту державного законодавства для Української Трудової Республіки»* доктора права О.Копцюха, індивідуальний проєкт Конституції УНР професора Отто Ейхельмана та проєкт урядової конституційної комісії.

Проєкт доктора права і командира партизанського полку *О.Копцюха*, попри чимало декларативних і часом утопічних норм, зокрема щодо побудови в Україні соціалізму і трудової республіки, в цілому мав демократичне спрямування – він передбачав, насамперед, утворення парламентської федеративної держави, в якій ніхто не обмежувався б у правах за будь-якими ознаками, в тому числі соціальними.

Проєкт Конституції УНР *О.Ейхельмана* цілковито деідеологізований. Він повністю ґрунтувався на правах людини і загальнолюдських вартостях та відображав досягнутий на той час світовим співтовариством рівень цивілізованості. Більше того, на відміну від сучасних конституцій, у проєкті приділялась увага конституційному регулюванню тлумачення законів для їх правильного використання і ліквідації прогалин у праві. Автор бачив Україну демократичною державою з федеративним устроєм (мав бути організований не за етнічно національними, а за територіальними ознаками, подібно до США) з панівним принципом поділу влади на п'ять (!) гілок – установчу, законодавчу, виконавчу, судову, фінансово-контрольну.

Своєрідним підсумком конституційного процесу в УНР доби Директорії став проєкт, підготовлений урядовою конституційною комісією (жовтень 1920 р.), за яким Україна мала бути парламентською республікою, побудованою за класичним поділом влади на законодавчу (Державна Рада), виконавчу (Глава держави та Рада Міністрів) та судову (незалежні суди). Передбачалося введення українського громадянства, скасовувалися всі титули і привілеї, припускалося прийняття іноземного громадянства (щоправда, з дозволу Глави держави).

У документі докладно виписано комплекс прав громадян (заборонялися принизливі покарання, позбавлення політичних і громадянських прав припускалося тільки на певний термін). Спеціально зазначалася в ньому відповідальність держави перед громадянином (тобто йшлося про створення одного з важливих елементів *правової держави*) тощо.

Отже, конституційне законодавство Директорії визначало загальну спрямованість її законодавчої діяльності. Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї, були її *декларації* та *універсали*. Для непоодиноких спроб розробити цілісний Основний закон були характерними намагання, з одного боку, визначити конституційно-правові параметри для побудови «демократичного соціалізму», а з іншого – створити конституцію «класичної» демократичної республіки з рівноправ'ям населення, поділом влад, місцевим самоврядуванням, засадами парламентаризму в організації державного життя.

Особливості цивільно-правового регулювання

У сфері цивільно-правових відносин Директорія УНР «традиційно» головну увагу приділяла правовому врегулюванню земельного питання, тогочасного «лакмусового папірця» довіри українців (в основному – селян) до влади. Також до невідкладних проблем, які вимагали відповідного нормативного забезпечення, належали питання провадження відповідної фінансової та промислової політики.

Земельне законодавство. Правова регламентація землекористування в УНР доби Директорії, що в основному відбувалася у надзвичайних умовах воєнної інтервенції, здійснювалася на основі базового нормативно-правового акта – *«Основний земельний закон для всіх земель Української народної республіки»* (8 січня 1919 р.).

В основу землекористування були покладені принципи ліквідації приватної власності на землю та її націоналізація, вилучення землі з грошового обігу та заборона використовувати найману працю, розподіл великих землеволодінь і створення дрібного селянського землекористування, при збереженні від розподілу частини великих т. зв. *культурних і промислових* господарств, що передавалися хліборобським спілкам чи іншим земельним установам. Земельний фонд республіки мав використовуватися насамперед для задоволення малоземельного і безземельного селянства. Визначалися нижня і верхня норми землекористування (від 5 до 15 десятин землі).

Передбачалося землекористування у двох формах: *загальногромадській* та *приватно-трудовій*. Суб'єктами користування земель сільськогосподарського призначення

визнавалися *державна* (в особі земельних установ), *сільська громада, окрема особа, сім'я та спільне товариство*.

Землі сільськогосподарського призначення перебували у підпорядкуванні *народного міністерства земельних справ* та підпорядкованих йому місцевих земельних установ – *сільських, волосних, повітових та губернських земельних управ*, створених відповідно до розпорядження Директорії (15 грудня 1918 р.) і затвердженого Директорією *Статуту земельних управ* (18 січня 1919 р.).

Правом землекористування наділялися усі громадяни УНР незалежно від статі, віри та національності, однак передусім ті громадяни, які обробляли землю власною працею. Користувач землі міг передати своє право на землекористування наділом у спадок, повідомивши про це у повітову земельну управу. Але без письмової згоди усіх дорослих членів сім'ї, поданої до повітової земельної управи, власник господарства не мав права залишити земельну ділянку або передати її іншій особі.

Закон зобов'язував землекористувачів вести господарство з додержанням закону і встановлених правил. У разі припинення ведення господарства або порушення встановлених норм земельної управи забирали землю у своє розпорядження. Самовільні захоплення землі заборонялися і каралися.

Проте гостра потреба у продовольчих та фінансових засобах для боротьби з інтервентами примусила уряд УНР внести тимчасові корективи у затверджені принципи землекористування. Норми, відображені в ухваленій РНМ постанові «*Про тимчасове користування землею у 1919 р.*» (15 березня 1919 р.) не узгоджувалися із базовим земельним законом. Зокрема, у 1919 р. держава, по суті, здавала трудовому селянству націоналізовані землі крупних власників в оренду на поточний рік за помірну, натуральну (через знецінення грошей) оплату, вимагаючи при цьому внесення, як застави, попередньої оплати податків за одержані у тимчасове користування землі. Це викликало серед селянства чутки про анулювання Директорією свого Закону про землю від 8 січня 1919 р. і сплати викупу за отримання поміщицької землі. Відтак така ситуація певний час навіть загрожувала Директорії втратою підтримки трудового селянства.

Додамо, що аграрний Закон Директорії від 8 січня 1919 р. не вичерпував усі заходи в галузі аграрних перетворень. У розвиток земельного законодавства також було прийнято згаданий вище Закон «*Про додаткове наділення землею козаків народної республіканської армії*» (18 січня 1919 р.), за яким усі військові,

що служили у військах Директорії, негайно отримували у користування ділянку землі та урядову позику.

Основа **фінансового законодавства** Директорії УНР становили документи, що відображали головні напрями її фінансової політики: затвердження української грошової одиниці (карбованця або гривні) як єдиного платіжного засобу і вилучення з грошового ринку російських та інших іноземних знаків. Вирішення цих проблем вимагало негайного проведення грошової реформи у складних і суперечливих соціально-економічних умовах.

Закон про державну грошову одиницю (6 січня 1919 р.) передбачав виведення російських грошових знаків з обороту до 26 січня 1919 р., а державною українською грошовою одиницею визначив *гривню* вартістю «сто шагів». Дві гривні дорівнювали карбованцю.

Проте уряд Директорії УНР так і не зміг виключити з обороту російські та іноземні гроші. Відтак січнева грошова реформа не виконала своїх завдань.

Запровадженням Закону «*Про надзвичайний одноразовий податок*» (31 травня 1920 р.) Директорія зробила малоуспішну спробу отримати додаткові надходження до скарбниці. Без надійного джерела поповнення Державної скарбниці, за винятком хіба що цукрової монополії, Директорія існувала переважно за рахунок збільшення грошової маси, внаслідок цього отримала галопуючу інфляцію, що за умов економічної руйни стала практично єдиним засобом забезпечення зростаючих потреб армії та державного апарату. Постановою уряду від 24 лютого 1919 р. загальна сума випуску грошових знаків становила 1 млрд. гривень. Липневою (1919) постановою Міністерства фінансів до неї додавалися ще 2 млрд гривень.

Та, незважаючи на велику інфляцію, українська валюта в цілому виконувала свої функції і водночас була символом державності. Її створення дало змогу тривалий час фінансово забезпечувати збройну боротьбу української армії та діяльність державного апарату.

Промислова політика Директорії мала радше декларативний, аніж практичний характер. На початку 1919 р. Міністерство праці Директорії розробило проект закону про фабрично-заводські комітети і план першочергової допомоги безробітним, розглянуло питання про конфлікти, що виникли в результаті закриття низки промислових підприємств. Готувалися деякі законодавчі акти для поліпшення охорони праці й дотримання 8-годинного робочого дня на промислових підприємствах України. Однак втілити ці задуми не

вдалося через стрімке просування більшовицьких військ углиб України.

Кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство

Кримінальне законодавство. За умов майже повної відсутності власних нормативних актів у кримінально-правовій сфері застосовувалися норми дореволюційного кримінального законодавства. Щоправда, з осені 1920 р., з метою пристосування дореволюційних кримінальних кодексів до умов тогочасного життя в Україні, розпочалися роботи з перегляду попереднього кримінального законодавства і розробки власного *Статуту Карного*. На середину 1921 р. цю роботу було практично завершено, однак Статут Карний так і залишився законопроектом, оскільки не був затверджений Директорією.

Розвиток кримінального права в Україні за Директорії визначався насамперед завданнями збереження незалежності держави, забезпечення стабільної економічної ситуації, а також гострою необхідністю ведення боротьби проти порушень громадського порядку злочинними елементами. Такі завдання визначали відповідну спрямованість кримінального законодавства Директорії в Особливій частині.

Злочини проти держави, під якими розумілися усі дії, спрямовані на насильницьку заміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; шпигунство; пропаганда війни; бандитизм тощо, в умовах загрози суверенітету для Директорії стали пріоритетними у творенні кримінально-правових норм.

Серед нормативних актів, що мали протистояти такого виду злочинам, насамперед вирізняється Постанова *«Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю окремих осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку УНР»* (15 серпня 1919 р.). Вона передбачала арешт осіб, запідозрених у діяльності, що загрожує республіканському ладу і внутрішньому порядку. Строк арешту могли продовжити, якщо його не вистачало для докладного з'ясування справи, а після арешту рішенням позасудового органу — *Особливої наради* (міністри внутрішніх справ, юстиції та військовий) — винного могли вислати у певну місцевість на строк до одного року.

Правовою основою боротьби зі шпигунством і ворожою агітацією серед населення щодо зміни конституційного ладу став *Наказ Головного Командувача Військ УНР* Симона Петлюри (12 жовтня 1920 р.), який зобов'язував представників військової і цивільної влади в районі розташування армії вживати рішучих

заходів щодо викриття злочинних елементів, ворожих Республіці та її владі. Затриманих слід було негайно заарештовувати, порушувати кримінальні справи, після розгляду яких винних не гаючи часу віддавати під надзвичайний суд. Усі вироки на засуджених мали одразу виконуватися.

Злочинами проти держави Директорія трактувала дії, що перешкождали розвитку національної культури, ображали національну честь і гідність тощо. Так, в Законі *«Про карну відповідальність за вчинки проти національного розвитку українського народу»* (22 жовтня 1920 р.) зазначалося, що національний розвиток українського народу мав надзвичайно велике значення у справі державного будівництва УНР. Чинення перешкод такому розвитку тягне за собою кримінальну відповідальність. У цьому аспекті також згадаймо Закон *«Про карну відповідальність за образу національної честі і достоїнства»* (24 січня 1919 р.), який передбачав тюремне ув'язнення за образу словом або вчинком як громадянина УНР, так і особи будь-якої народності УНР.

Злочини проти власності (крадіжка, грабіж, розбій, умисне знищення або пошкодження майна), спрямовані на захист державної та громадської власності проти хабарників, шахраїв та інших небезпечних злочинців також були важливим об'єктом кримінально-правового регулювання Директорії УНР.

Особлива увага законодавця приділялася захисту державної власності. Зокрема, на охорону державної власності був спрямований Закон *«Про підвищення кари за недбайливу охорону, присвоєння, розтрату або знищення скарбового майна»* (1920 р.).

На боротьбу з шахрайством був націлений *«Закон про шахрайство»* (18 липня 1919 р.), який базувався на витягах зі Статуту про покарання, що накладалися мировими судьями, та Уложення про покарання. Відповідно до цього нормативного акта, розрізнялося шахрайство, що не перевищувало суми у 300 крб., і таке, що сягало за 300 крб. Міра покарання за вчинення шахрайства підвищувалася відповідно до кількості скоєних неправомірних дій, а також у разі обтяжуючих обставин, які визначалися у законі.

Господарські злочини (спекуляція, виготовлення спиртних напоїв та торгівля ними) як об'єкт кримінально-правового регулювання Директорії мали поліпшити економічну ситуацію.

З метою бодай часткового вирішення продовольчого питання в країні, Директорія прийняла Закон *«Про спекуляцію»* (26 січня 1919 р.), який уперше з-поміж подібних нормативних актів подав законодавче визначення самого поняття «спекуляція» (будь-які операції з товарами, сировиною, житлом грошовими знаками,

коштовностями) та визначив принципи покарання за такого роду протиправні діяння. Покарання за спекуляцію призначалося відповідно до розміру незаконно отриманої вигоди. Крім того, передбачалася відповідальність за спекуляцію як професійну сферу діяльності.

Справи про спекуляцію мали провадитися у порядку публічного обвинувачення та (у зв'язку із значним поширенням цього явища), передаватися до суду і розглядатися у позачерговому порядку.

З метою припинення пияцтва серед козаків і старшин було прийнято Закон *«Про карну відповідальність за продаж або відпуск спиртних напоїв військовим»* (31 липня 1919 р.), який значно посилював кримінальну відповідальність громадян за вчинення таких протиправних дій.

Службові злочини розумілися, здебільшого, як зловживання службовим становищем.

В умовах значного збільшення кількості таких протиправних діянь законодавець через видання Закону *«Про підвищення кар за деякі службові злочини...»* (31 жовтня 1920 р.) намагався припинити подібні злочини через підвищення міри покарання за цей вид злочинів як для винних урядовців, так і за співучасть у них приватних осіб.

Законодавча діяльність Директорії у сфері військових злочинів була спрямована на нормативне забезпечення діяльності *надзвичайних військових судів*, які у своїй діяльності керувалися існуючим на території УНР загальним та військовим кримінальним законодавством.

Надзвичайні військові суди, згідно з тяжкістю передбачених законом суспільно небезпечних діянь, накладали декілька видів покарання: 1) смертну кару та 2) строкову (безстрокову) каторгу, арештантські відділи або строкову в'язницю і грошову кару. Закон *«Про деякі зміни закону 26 січня 1919 р. про Надзвичайні військові суди»* (4 серпня 1920 р.) розрізняв уже три види покарання: 1) смертна кара; 2) строкова або безстрокова каторга і грошовий штраф; 3) строкова в'язниця.

Кримінально-процесуальне законодавство. Реально базовим нормативним актом у сфері кримінального процесу в УНР доби Директорії був закон *«Про судочинство в Штабних судах»* (4 серпня 1920 р.). Попри свою назву він мав велике значення не тільки для військової, але й цивільної юстиції.

Структурно Закон складався з 11 глав, що містили 271 статтю, в яких було досить докладно регламентовано всі стадії судочинства, розглядалися питання явки всіх осіб, що мали брати

участь під час розгляду справи. Це: судді, секретар, обвинувач, захисник, свідки, експерти, цивільний позивач тощо. Подавався перелік поважних причин неявки осіб, викликаних на судові засідання, були встановлені заходи стягнення.

Питання підсудності – одне з найважливіших у документі. Йшлося про випадки застосування персональної і територіальної підсудності притягнення до кримінальної відповідальності співучасників злочину, компетенцію Штабного суду у випадках, коли винний брав участь у скоєнні злочинів, підсудних різним судам тощо. Закон передбачав, що остаточне рішення з будь-якого спірного питання міг ухвалити тільки Найвищий суд УНР.

Підставами порушення кримінальної справи вважалися: а) повідомлення командира полку; б) повідомлення військових, цивільних, судових або адміністративних установ та урядових осіб, в) скарги потерпілих, г) явка з повинною.

У законі вирішувалося питання взаємодії військової влади з міліцією. Якщо військовослужбовець вчинив злочин за межами військової частини, розслідування кримінальної справи мала проводити міліція на загальних підставах. Винятком були випадки, коли дії стосувалися військової дисципліни або скоювалися у місцях, що перебували у виключній юрисдикції військового командування.

Факт віддання до суду військовослужбовця підлягав оголошенню наказу командиром частини. Та це не приводило до «жодних наслідків» для підозрюваного до набрання вироком законної сили. Був єдиний виняток – особа, проти якої порушувалася кримінальна справа, не могла бути тимчасовим членом військового суду. Згідно із загальним правилом, судовий арешт військовослужбовця не допускався.

Закон передбачав право обвинуваченого на захист. Причому захисником могла виступати будь-яка особа, якій закон не забороняє виступати в суді, в тому числі і жінка. А що ж до обвинувачів, то ними могли бути представники командира полку, представники державної адміністрації, один із потерпілих, який допускався до захисту в Штабних судах. Та закон прямо вказував, що обвинувачем на суді не міг виступати підлеглий підсудного. Крім сторін і свідків, які брали участь у процесі, суд міг залучати обізнаних людей (експертів), коли було необхідно одержати роз'яснення зі спеціальних питань, перекладачів та інших осіб, необхідних для правильного з'ясування судом обставин вчиненого злочину, тяжкість скоєного тощо.

Значну увагу законодавець приділив регламентації становища суддів у процесі. Зокрема, в одному і тому ж засіданні не могли брати

участь судді, що перебували між собою в прямих родинних зв'язках. Регламентованим був і порядок розгляду та оформлення заяви про відсторонення судді, що брав участь у розгляді справи.

Низка статей присвячувалася питанням умов розгляду справи. Встановлювалось, що «усність» і «гласність» є неодмінною умовою розгляду справи. Особи, які не досягли 18-річного віку, до судового засідання не допускалися.

Серед характерних рис закону дослідники (*В.Землянська*) звертають увагу на те, що закон не розцінював мовчання обвинуваченого як визнання ним своєї вини. Підкреслювалася необхідність суворого дотримання законів. Зокрема, якщо з'ясовувалася неповнота чи суперечливість законів, суд повинен був вирішувати справи, ґрунтуючись на загальному розумінні закону, що діяв на момент розгляду справи. Повторне притягнення до кримінальної відповідальності за той же злочин, за яким вже було постановлено виправдувальний вирок, що набрав чинності, не допускалося, навіть якщо пізніше з'явилися нові обставини.

Копія вироку мала бути видана засудженому протягом трьох днів з дня подачі ним заяви. Вироки, що вступили в законну силу, якщо на них не було подано касаційної скарги, підлягали виконанню. Вони зазвичай надсилалися командирі частини, в якій служив винний, і там наказом давалося розпорядження про негайне виконання вироку суду.

Отже, в основі джерел кримінального права Директорії УНР лежали норми дореволюційного кримінального законодавства. Роботи щодо систематизації мали на меті створити єдиний загальнодержавний кримінальний кодекс – Статут Карний (так і залишився законопроект). Серед охоплених кримінально-правовим регулюванням злочинів найважливішими у період Директорії УНР були: злочини проти держави й проти власності, господарські, службові та військові злочини. Таке спрямування кримінального законодавства Директорії в його Особливій частині зумовлювалося необхідністю захисту державного і суспільного ладу, власності громадян від злочинних посягань та орієнтацією на виховання громадян у дусі додержання правопорядку і самодисципліни. І у цьому сенсі кримінальне законодавство Директорії розвивалося в руслі найважливіших принципів та основ кримінального права взагалі. У сфері кримінального процесу була сформульована низка норм, що свідчать про дотримання демократичних основ судочинства, впровадження в життя принципу законності, зміцнення правопорядку в Україні, незважаючи на умови воєнного часу, коли часто траплялися різного роду політичні

конфлікти і велася відверта збройна боротьба за владу та потенційні багатства країни.

Держава і право Західноукраїнської Народної Республіки (1918–1923 рр.)

Утворення та розбудова у 1918-1919 рр. Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) стала закономірним результатом і складовою розвитку загальноукраїнського національно-визвольного руху першої чверті ХХ ст., в тому числі – Української національно-демократичної революції 1917-1921 рр. Водночас тогочасні революційні події на західноукраїнських землях були ключовими і мали довготривалі наслідки для історії Східної і Центральної Європи.

Безпосередній і вирішальний вплив на утворення ЗУНР справили три фактори: проголошення державної незалежності Української Народної Республіки, військова поразка країн Троїстого союзу та масовий національно-визвольний рух в Австро-Угорській імперії, який завершився її розвалом.

Назву держави – *Західноукраїнська Народна Республіка* – було визначено 9 листопада 1918 р. Республіка мала охоплювати близько 70 тис. кв. км території західних теренів етнічних українських земель з 6 млн населення (понад 70% українців). Однак невдовзі північну частину Буковини захопила Румунія. Закарпатським українцям до кінця 1918 р. так і не вдалося визволитись з-під влади угорців, проте вже у січні-квітні 1919 р. Закарпаття увійшло до складу сусідньої Чехо-Словаччини. Обидві анексії «узаконили» країни Антанти у травні 1919 р. на засіданні Паризької мирної конференції. Відтак фактично ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з 4 млн населення.

По суті, від моменту свого виникнення *Українська республіка галичан* (термін С.Макарчука) зіткнулася зі серйозними труднощами: претензіями на західноукраїнські землі з боку сусідніх держав, особливо Польщі; збройною агресією на територію ЗУНР; міжнародним невизнанням тощо.

Спробою вийти з глухого політичного кута і реалізувати споконвічні мрії українців про возз'єднання став *акт Злуки* між ЗУНР та УНР (22 січня 1919 р.), який, однак, реалізувати не вдалося. Уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в рамках

територіальної автономії – *Західної Області УНР* (це сподобалося не всім галицьким політикам).

Фактично втілення Злуки в життя покладалося на майбутні Установчі Збори від обох держав, а до того обидві держави мали залишатися «незалежними одна від одної» (*С.Макарчук*). Загалом формальне входження ЗУНР як Західної Області УНР мало позначилося на внутрішніх державотворчих процесах західноукраїнської держави. У багатьох відношеннях вони мислились як самостійні.

Невдовзі територію УНР окупували російські радянські війська. ЗУНР під ударами підтримуваних Антантою польських збройних сил Ю.Пілсудського, незважаючи на відчайдушні спроби відстояти свою незалежність, втратила контроль над власною територією (червень – липень 1919 р.). Далі: вимушене об'єднання армії ЗУНР (УГА) з Армією УНР (їхні генерали також не змогли знайти спільної мови) та майже чотирирічне існування в еміграції. До слова, погоджуємося з думкою (*К.Кондратюк*) про те, що з моментом польської окупації Східної Галичини державність ЗУНР не була повністю ліквідована. Вона існувала й надалі та уособлювалася не лише в екзильному уряді у Відні, а й в політичних організаціях у краї, які підтримували політику цього уряду, ігноруючи польську владу. Відколи Рада послів Антанти (14 березня 1923 р.), на пропозицію Б.Муссоліні, схвалила рішення, яким визнавала за Польщею «суверенне право» на володіння Східною Галичиною, еміграційні власті та органи ЗУНР припинили свою діяльність.

Організаційно-правові передумови утворення

В умовах розпаду Австро-Угорської монархії за ініціативою *Української Парламентської Репрезентації* (з кінця 1916 р. здійснювала політичне та організаційне керівництво західноукраїнським національним рухом) у Львові були скликані представницькі *Збори* (18-19 жовтня 1918 р.), які за важливістю прийнятих на них рішень дістали назву «*конституанта*».

На Збори прибули українські депутати австрійського парламенту від Національно-демократичної та Радикальної партій, крайових галицького і буковинського сеймів, представники від українських політичних партій та духовенства (всього 71 особа).

Правовою підставою для скликання української політичної еліти Австро-Угорщини став виданий імператором Карлом «*Маніфест про федеративну державу*» (16 жовтня 1918 р.), який декларував перетворення «двоєдиної держави на багатонаціональну

федерацію». Згідно з цим документом, союзні «коронні краї» одержали право створити свої представницькі органи – *національні ради*, які для українців та інших народів Австро-Угорщини стали прологом до утворення (відродження) національної державності.

Конституанта обрала (18 жовтня 1918 р.) орган політичного представництва українського народу в Австро-Угорщині – *Українську Національну Раду* (далі – УНРада) на чолі з Євгеном Петрушевичем, визначила її права та обов'язки. Керівним органом Конституанти залишилася Президія Української Парламентської Репрезентації, яка проголошувалася водночас *Президією УНРади* і мала представляла останню у період між сесіями.

В ухваленому на її першому засіданні *Маніфесті* проголошувалося, що Східна Галичина, Лемківщина, Північна Буковина та землі північно-східної Угорщини, які належать до території етнічного українського розселення, мають стати *Українською державою*. Всім національним меншинам пропонувалося негайно делегувати своїх представників пропорційно до складу їх населення до Української Національної Ради. Заявлялося про те, що УНРада підготує Конституцію, яка забезпечить рівність громадян у вирішенні державних справ. Висловлювалося бажання, що новопостала держава має мати своїх представників на мирній конференції і відмовлялось у праві представляти її інтереси австрійському уряду.

Серед перших заходів УНРади щодо організації української влади у Східній Галичині стало утворення Центрального бюро УНРади та її Харчового уряду (29.10.1918 р.).

Однак польські кола у Варшаві та Галичині також активно готувалися до захоплення влади і передачі всього краю до складу Польської держави. 28 жовтня у Кракові відбулося засідання польських депутатів від Галичини, на якому була створена *Ліквідаційна комісія* як орган, що мав 1 листопада 1918 р. перейняти владу від австрійської адміністрації на території Східної і Західної Галичини.

Зважаючи на таке рішення, УНРада вирішила негайно взяти у свої руки державну владу на території української частини Галичини, Буковини і Закарпаття. Але на хід подій у краї вплинули не стільки професійні політики, як професійні військові – члени Української Військової Організації.

У ніч на 1 листопада 1918 р. у *Центральний військовий комітет* (утворений у вересні 1918 р. у Львові з офіцерів-українців, що служили в австро-угорській армії та УСС) на чолі з

сотником Д.Вітовським з 1,5 тис. вояків і старшин зайняв усі стратегічні пункти Львова, піднявши на ратуші синьо-жовтий прапор. Відбулася формальна передача влади УНРаді австрійським намісником Галичини.

УНРада проголосила кілька відозв.

У відозві «*До населення міста Львова*» УНРада наділяла себе функцією найвищої влади у посталій на українських землях колишньої Австро-Угорської монархії Української держави і закликала населення до послуху.

У другій – «*Український народ*» - підкреслювалося, що в усіх адміністративних одиницях владу повинні взяти уряди від імені УН Ради; до прийняття своїх законів на території Української держави оголошувалося тимчасово чинним австрійське законодавство в частині, яка не суперечила засадам української державності.

Хоча акт проголошення Української держави в цілому відбувся мирно, і у перші дні листопада українські організації та військові команди взяли владу до своїх рук по всьому краю, все ж спокій тривав недовго. Вже у другій половині дня 1-го листопада польська військова організація у Львові розпочала воєнні дії, що започаткували українсько-польське протистояння. Спочатку боротьба, головнo, точилася за Львів, але вже через три тижні вона перетворилася на справжню війну між Галичиною та Польщею, відому в історіографії як «*українсько-польська війна*».

Саме в умовах військового протистояння українці наполегливо намагалися будувати власну державу. Дослідники (Б.Тищик) підкреслюють, що в ЗУНР у досить короткий час були створено всі ланки державного механізму та налагоджене ефективне функціонування правової системи.

Вищі органи державної влади і управління

Систему вищих органів державної влади і управління ЗУНР становили: *Українська Національна Рада*, яка за характером утворення й складом була представницьким законодавчим органом, і *Тимчасовий Державний Секретаріат* (Рада Державних Секретарів) як орган вищої виконавчої влади. Згідно із законом, який офіційно проголосив ЗУНР - «*Тимчасовим Основним законом про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії*» (13 листопада 1918 р.), Українська Національна Рада та Рада Державних Секретарів мали діяти до скликання Установчих Зборів.

На останньому етапі існування державності у структурі вищих владних органів важливе місце належало інституту *Диктатора ЗУНР* та його уповноважених.

Українська Національна Рада (УНРада) як вищий представницький орган влади в ЗУНР від часу свого утворення (18 жовтня 1918 р.) була зорієнтована на здійснення різноманітних державних, зокрема виконавчих, функцій. Останні в УНРади перейняла Рада Державних Секретарів, а Національна Рада залишила за собою законодавчу і контрольну функції.

Однак принцип поділу властей у ЗУНР на практиці не завжди дотримувався. Рада Державних Секретарів ухвалювала рішення про призначення депутатів на посади в адміністрацію і судові органи, а керівники УНРади брали участь у її засіданнях.

З листопада 1918 р. по січень 1919 р. УНРада діяла як *тимчасовий верховний представницький орган ЗУНР*, згодом (січень-червень 1919 р.) – *ЗО УНР*.

У діяльності УН Ради виділяють (*О.Павлишин*) два періоди: *Львівський* (жовтень-листопад 1918 р.), коли УНРаду представляли кілька делегацій (Віденська, Буковинська, Галицька або Львівська), що склалися з представників політичних партій і громадських організацій, як напр., («Український Крайовий Комітет Буковини», та *Станіславський* (січень – травень 1919 р.).

Зазначимо, крім УНРади як верховного законодавчого органу ЗУНР-ЗОУНР, у першій половині 1919 р. у Станіславові окремо діяла *Буковинська* (Українська Національна) *Рада*. Ця інституція не мала статусу органу влади, а лише представляла інтереси українців, які виїхали з окупованої румунськими військами Буковини до Галичини.

Склад УНРади у період її діяльності в Станіславові (тепер – м. Івано-Франківськ) був доповнений 59 послами (депутатами) від повітів та міст Галичини.

Поповнення складу вищого представницького органу влади республіки представниками від повітів та міст здійснювалося на підставі *Закону про поновлення складу Української Національної Ради* (15 листопада 1918 р.).

У кожному повіті громади впродовж 22-26 листопада вибрали по одному члену Національної Ради. Так само по одному члену обрали більші міста, причому Львів обрав чотирьох членів, Чернівці та Станіславів – по два. З початком грудня 1918 р. у Галичині було проведено додаткові вибори від громадських організацій повітів і великих міст. Національні меншини своїм правом представництва в УНР не скористалися.

У підсумку до складу УНРади входило близько 150 депутатів, серед яких переважали представники середнього і заможного селянства, світської інтелігенції (переважно правники та педагоги) і духовенства. Хоча зазначимо: дослідники (*О.Павлишин*) вважають, що кількість депутатів, які брали участь у засіданнях делегацій та скликань УНРади, не відповідала їх номінальній кількості, а загальний список діячів УНРади становив 195 осіб. За іншою тезою (*Б.Тищик*), у сесіях брало участь не більш як 130 депутатів – частина депутатського корпусу постійно перебувала у Відні та в дипломатичних відрядженнях, на захоплених польськими і румунськими військами землях (окремі з них було інтерновано).

Безпосередньо УНРадою керували її президент (*Є.Петрушевич*), його заступники, секретарі й начальники сеймової канцелярії. У своїй діяльності вони опиралися на послів (депутатів) *сеймових комісій*. Останні створювалися з метою покращення законотворчої роботи у різних напрямках суспільного життя. Лише 2-4 січня 1919 р. було утворено дев'ять таких комісій: земельну, військову, законодавчу, технічної відбудови, фінансову, шкільну, закордонних справ, суспільної опіки, комунікацій, а згодом (15 лютого 1919 р.) – ще адміністративну та санітарну.

Компетенцію, організацію та діяльність УНРади регламентував ряд законів, прийнятих на Станіславівському засіданні (4 січня 1919 р.): *про Виділ УН Ради; доповнюючий Статут; спосіб оголошення законів і розпоряджень; недоторканність членів УН Ради*.

Виділ (*комітет*) як державний орган влади, що спрямовував діяльність УН Ради, діяв аж до червня 1919 р. До його складу обиралося 9 членів, що їх очолював Голова УН Ради – 10-й член Виділу (*М.Кобилецький*). Його іменували *президентом*. На Виділ покладалися функції колегіального глави держави. До його компетенції, зокрема, належало: затверджувати й проголошувати закони; оголошувати амністію; призначати вищих державних цивільних та військових керівників і приймати рішення про їх відставку; вносити зміни в організацію державної влади. Виділ обирався на період каденції УНРади. Рішення Виділу схвалювалися більшістю і були правомірні за присутності щонайменше шести його членів.

Згідно із законом, що доповнював («доповнюючого») Статут, УНРада обирала Президію у складі голови та чотирьох заступників і постійний Секретаріат (два секретарі та один заступник секретаря).

Президія Ради мала опікуватися кадровими питаннями уряду, апробувати закони, ухвалені Радою, а на Секретаріат покладалося ведення поточної канцелярської роботи.

Глибоку перебудову законодавчої структури влади накреслила березнево-квітнева сесія Ради (тривала з 25 березня до 15 квітня 1919 р.), головним підсумком котрої, очевидно, став курс на обрання парламенту країни – *Сойму* (Сейм) *ЗО УНР*. Останній мав стати правомочним для вирішення кардинальних економічних та політичних проблем, а УНРада, яка вважала себе тимчасовим представницьким владним органом, мала самоліквідуватися. Правовими підставами започаткування нового представницького органу влади стали закони: *про скликання Сойму ЗОУНР* (березень 1919 р.) та *про вибори* (виборча ординація) *до Сойму ЗОУНР* (квітень 1919 р.). Хоча події українсько-польської війни 1918-1919 рр. так і не дали змоги провести вибори.

Після того, як польські війська повністю окупували Галичину, окремі делегації УНРади восени 1919 - на початку 1923 р. діяли у Львові та Відні. У такому форматі делегації мали не законодавчих, а виконували лише представницькі функції. Львівська делегація, як політичний репрезентант українського населення Східної Галичини під польською окупаційною владою, піклувалася соціальним становищем й гуманітарним захистом українців. Віденська делегація, на чолі з Євгеном Петрушевичем, домогалася від провідних держав світу та міжнародних інституцій визнання ЗУНР, організовувала діяльність української еміграції в Австрії та Чехо-Словаччині.

Останнє засідання Львівської делегації відбулося 21 березня 1923 р. Спеціально обрана комісія підготувала текст протесту до Ради Послів у Парижі, з приводу її рішення в справі Східної Галичини. Врешті УНРада ухвалила припинити діяльність й передати свої повноваження представляти українське населення краю *Міжпартійній Раді*.

Рада Державних Секретарів або ***Державний Секретаріат*** (ДС ЗУНР) – вищий виконавчий орган державної влади (уряд) ЗУНР.

Правовою основою його діяльності стали: *«Тимчасовий Основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії»* (13 листопада 1918 р.), *«Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки»* (16 листопада 1918 р.).

За характером повноважень *Державний Секретаріат* був органом загальної компетенції, а за способом ухвалення рішень – колегіальним органом. Згідно із Законом *«Про тимчасову*

адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки» (16 листопада 1918 р.) ДС ЗУНР підпорядковувалися всі органи адміністративної влади на місцях.

Перший склад Державного Секретаріату ЗУНР, на чолі з Костем Левицьким, УНРада сформувала як відповідальний перед нею *тимчасовий орган виконавчої влади* у Львові (9 листопада 1918 р.). Основною причиною запізненого формування УНРадою уряду (за Б.Тишиком) стали: недостатня попередня підготовленість, відсутність чіткого зв'язку з краєм і непристосованість колишніх діячів австрійської державної системи до революційної акції. Але вже з початку грудня був призначений другий склад уряду (Сидір Голубович). Обидва склади уряду були коаліційними. Зокрема, другий його склад, який працював до червня 1919 р., характеризують (*В.Чехович*) як коаліцію націонал-демократів і радикалів за участю безпартійних фахівців.

Структурно Державний Секретаріат складався з голови (президента Ради Державних Секретарів) та 14 Державних секретарів. Останні відали окремими галузями державного управління: внутрішніми справами, військом, шляхами, «скарбними справами», торгівлею і промисловістю, поштою й телеграфом, освітою й віросповіданням, судівництвом, земельними справами, громадськими роботами, працею й суспільною опікою, суспільним здоров'ям, закордонними справами. До Державного Секретаріату також було включено прирівняний до секретаріату Харчовий комітет (виділ). Втім, наприкінці листопада 1918 року УНРада скоротила кількість секретарств до 10. Кожний секретаріат мав свою *президію*, до якої входили голови усіх *відділів*, з яких він (секретаріат) складався.

Чисельність персоналу окремих секретарств була незначною і не перевищувала 12 осіб. Це були (*О.Павлишин*) переважно українці з відповідною фаховою освітою і досвідом роботи в профільних установах в австрійську добу.

Хоча на державну службу в усі ланки державного механізму, приймали (чи залишали на своїх місцях) усіх, хто того бажав, незалежно від національності. Ставилася вимога - склали присягу на вірність державі та зобов'язання не заподіювати їй жодної шкоди. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини, проступки проти громадського порядку, моралі чи користолюбства; недієздатні особи; неоплатні боржники, проти яких порушена кримінальна справа; особи, що своєю поведінкою «викликають публічне згіршення».

В цілому, в діяльності уряду основна увага приділялася розбудові урядово-адміністративного апарату, визначенню

соціально-економічних параметрів внутрішнього розвитку української державності й створенню умов для визнання незалежності ЗУНР на міжнародній арені.

Диктатор ЗУНР – остання державна структура в період реального існування української влади на галицькій землі та за її межами (в екзилі). Утворена 9 червня 1919 р. у м. Заліщики (тепер – Тернопільська область) перед загрозою знищення держави, напередодні переходу апарату влади ЗОУНР і УГА за Збруч.

Виділ УНРади та Державний Секретаріат спільною постановою передали свої конституційні повноваження (законодавчу і виконавчу влади) Є.Петрушевичу як *«уповласненому»* (повноправному) *Диктаторові*. Останній отримував право виконувати всю військову і цивільну владу до моменту свого відкликання.

Для виконання покладених на нього функцій Є.Петрушевич замість державних секретарств для керівництва конкретними ланками суспільно-державного життя утворив *Військову канцелярію* та Уряд – *Колегію* (раду) *уповноважених*. Члени останньої виконували функції чиновників вищого рангу, які у практичній діяльності керувалися виключно вказівками Диктатора.

Місцем перебування Диктатора ЗУНР у липні-листопаді 1919 р. був Кам'янець-Подільський, згодом (15 листопада 1919 р.) урядові установи переїхали до Відня, де до 1923 р. діяв Державний центр ЗУНР в екзилі.

Правовою основою діяльності Колегії уповноважених в екзилі стало розпорядження Диктатора ЗУНР *«Про організацію уряду для виконання державної влади у Західно-Українській Народній Республіці в часі тривання повновласний Диктатора»* (25 липня 1920 р.), що передбачала її реорганізацію.

Внаслідок реорганізації Колегія уповноважених Диктатора ЗУНР складалася з 4-х відділів. Регламентувалися всі права і обов'язки її членів, а головним завданням було визначалася дипломатична акція на відстоювання західноукраїнської державності. Припинила свою діяльність восени 1923 року.

Отже, вищим представницьким органом державної влади в ЗУНР була Українська Національна Рада, яка, однак, вважаючи себе тимчасовим владним органом, мала самотікуватися з обранням парламенту країни – Союму (Сейм) ЗО УНР. УНРада була як законодавчим, так і виконавчим органом, але з утворенням Державного Секретаріату (Ради Державних Секретарів), що перебрав на себе виконавчі (виконавчо-розпорядчі) функції, залишила за собою законодавчу і контрольну функції. У структурі вищих владних

органів важливе місце належало також Президії та Виділу (комітету) Української Національної Ради, а згодом – інституту Диктатора ЗУНР та його уповноваженим.

Організація місцевої влади і самоврядування

Особливу увагу УНРада приділяла організації органів влади і управління на місцях. Згідно з її розпорядженням (1 листопада 1918 р.), на всій території держави слід було ліквідувати всі старі органи державної влади і управління, зберігши, однак, попередній адміністративно-територіальний поділ – повіт, місто, містечкові та сільські общини (громади).

Замість австрійських органів у містах, містечках і селах передбачалось обрати, відповідно, *міських та громадських комісарів* і колективні органи при них, які представляли б усі верстви населення – *повітові національні ради* і так звані «*прибічні ради*». Як «прибічні», так і повітові національні ради (за Б.Тишиком) були дорадчими органами при громадських і повітових комісарах, а як виконавчі органи на рівні повітових рад обиралися *повітові комітети*.

На перших порах населення обирало керівників місцевої адміністрації – громадських комісарів – на загальних зборах громад. Обиралися також повітові комісари, але - на повітових зборах «відпоручників» (представників) усіх громад. Останніх обирали мешканці громад віком від 20 років. Якщо громада налічувала понад 3 тис осіб, то мала право обирати від кожних наступних 2 тис. мешканців ще по «відпоручнику». Вибори «відпоручників» очолювали місцеві політичні організації, а коли таких не було, – то просвітні чи січові товариства (*С.Макарчук*). Порядок проведення виборів повітових комісарів було визначено в «*Уставі і інструкції для повітових органів Української Національної Ради*» (листопад 1918 р.).

Із прийняттям «*Тимчасового закону про адміністрацію ЗУНР*» (16 листопада 1918 р.) право визначення керівництва адміністративно-територіальних одиниць покладалося на Державний Секретаріат у Львові, якому – як найвищій державній інстанції (§ 3) – підпорядковувалися усі місцеві адміністрації. Повітові комісари набували статусу *державного повітового комісара* (§ 4), яких призначав і усував Державний секретар внутрішніх справ. Він також повинен був затверджувати на своїх посадах обраних раніше населенням повітових комісарів. При цьому передбачалося збереження старих кадрів службовців, особливо суспільно необхідних служб (комунальних, зв'язку,

залізниць тощо). Як зазначалося в законі, всі службовці, які дадуть письмове зобов'язання чесно служити Українській державі, залишаються на своїх місцях.

Згодом Державний Секретаріат внутрішніх справ узагальнив досвід місцевої адміністрації і розробив проект Закону *Про повітові трудові ради* (квітень 1919 р.). Передбачалося, що нова адміністрація обиратиметься загальним голосуванням, а комісари будуть підконтрольні Раді. Проте цим демократичним намірам не судилося бути здійсненими.

Поточні потреби розвитку державності зумовили деталізацію функцій та завдань повітових, міських і сільських органів влади. Так, обов'язки державних повітових комісарів були визначені у розпорядженні Державного Секретаріату «*Про державну адміністрацію*» (16 листопада 1918 р.). Зокрема, Державний повітовий комісар: призначав у селах і містах, що не були повітовими центрами, сільських і містечкових комісарів; приймав присягу службовців повітових служб і адміністрації; мав право розпускати місцеві громадські ради і призначати нові вибори до них; затверджував розпорядження повітових властей; дозволяв носіння зброї цивільному населенню; наглядав за діловодством державних служб тощо.

Серед головних завдань, що висувалися перед комісарами, було створення оборонної сили шляхом залучення до цього і військового вишколу молоді; організація продовольчого забезпечення повітів; налагодження збору податків і добровільних внесків на користь держави тощо (*С.Макарчук*). Відповідним чином було регламентовано й повноваження комісарів нижчих ланок.

Повітовим комісарам підпорядковувалися повітові *військові коменданти* та *коменданти жандармерії*. Однак тільки у справах громадської (публічної) безпеки. У всіх інших справах вони мали співпрацювати. У господарських справах повітові комісари повинні були співпрацювати з повітовими харчовими управами (*Б.Тицик*).

Статус та принципи організації повітового самоврядування впродовж існування ЗУНР-ЗОУНР не були законодавчо регламентовані, через що існували різні його форми.

Так, у Дрогобичі, Коломиї та Перемишлі повітові ради утворили низку фахових комісій (*О.Павлишин*). А спільним представницьким органом повітів Коломиї та Печеніжина була *Окружна УНРада*, яка створила підрозділи («референтури») відповідно до структури Державного Секретаріату. У Станіславові була створена *Повітова Господарська Рада*, вибори до якої відбулися на основі загального і безпосереднього права.

Наприкінці 1918 р. – на початку 1919 р. Повітові УН Ради реорганізуються у т. зв. *Ширші УН Ради* на основі представництва від сільських громад та робітничих осередків повіту. Такого типу Ради діяли у Бучачі, Бережанах, Дрогобичі, Калуші, Коломиї, Станіславові, Тернополі та Чорткові.

У ряді місцевостей були утворені органи самоврядування на професійній основі. У Дрогобичі, Калуші, Косові, Стебнику діяли *Ради робітничих депутатів*, у Коломиї, Станіславові та Стрию – *Ради солдатських депутатів*. У Стебнику робітнича Рада була створена як місцевий орган влади, а в Дрогобичі вона діяла як робітнича організація місцевого солезаводу. Ці інституції взяли на себе вирішення виробничих і соціальних питань.

Отже, функції місцевих органів влади в ЗУНР покладалися на повітові національні ради та їхніх виконавчі органи – повітові комітети. Керівниками місцевої державної адміністрації були громадські та повітові комісари. Останні, зокрема, керували фактично всіма цивільними організаціями повіту, окрім війська, суду, залізниць, пошти й телеграфу. Ці функції виконували спеціальні повітові та окружні коменданти. Спочатку комісарів обирали на загальних повітових зборах, згодом це право було передано Державному Секретаріату внутрішніх справ. Він призначав повітових комісарів, які, у свою чергу, призначали громадських – сільських та містечкових – комісарів. Організація місцевого самоврядування не була законодавчо регламентована, що зумовило різноманітність форм його існування, спрямованих, однак, на вирішення виробничих і соціальних проблем громадськості.

Військове будівництво

Чи не найвагомішим досягненням у процесі державотворення ЗУНР вважають розбудову власних збройних сил, необхідність створення яких об'єктивно зумовлювалася несприятливою геополітичною ситуацією. Відтак з перших днів проголошення держави військове будівництво в ній мало характер спрямованого на захист національної державності стихійного народного руху.

Правовою основою побудови регулярної армії ЗУНР – *Української Галицької Армії* (УГА) – стали нормативні акти УН Ради, Державного Секретаріату та Державного секретарства військових справ.

У функції *Державного секретарства військових справ* (далі – ДСВС) входило забезпечення армії підготовленими військовослужбовцями і матеріальними засобами, озброєнням та

боєприпасами. На місцях йому підпорядковувалися *окружні та повітові військові команди*, правове становище яких було визначено розпорядженням Державного секретарства військових справ (3 грудня 1918 р.).

Функції генерального штабу УГА здійснювала *Українська Генеральна команда* (з 1 листопада 1918 р.), очолювана командантом (командуючим) УГА. Перейменована (8 листопада 1918 р.) на *Начальну Команду Галицької Армії*, вона безпосередньо здійснювала управління військовими структурами на фронті та у тилу, а також керівництво військовими операціями.

Постановою УНРади (13 листопада 1918 р.) було затверджено текст присяги для військовослужбовців. А розпорядженням ДСВС (13 листопада 1918 р.) затверджувалася організаційно-штатна структура збройних сил ЗУНР. Остання ґрунтувалася на загальному військовому обов'язку й територіальному принципі комплектування. На основі цього розпорядження було проведено облік озброєнь і військового спорядження, і вся територія держави була поділена на три *військові області*: А-«Львів», Б-«Тернопіль», В-«Станіславів» та 12 *військових округів* (по чотири у кожній).

До обов'язків *окружних команд* входили завдання набору і вишколу жовнірів (стрільців) для армії, організація і лікування поранених, відновлення живих сил армії, забезпечення армії матеріальними ресурсами, боротьба проти антидержавних деструктивних елементів і бунтів. У підпорядкуванні обласних і *окружних команд* були сили жандармерії, озброєні підрозділи служби зв'язку тощо (С.Макачук).

Після призначення на посаду командувача УГА генерала М.Омелянвича-Павленка та начальника штабу Є.Мишківського (січень 1919 р.), було розроблено організаційну структуру армії шляхом її поділу на *корпуси* та *бригади*. Утворені три армійських корпуси на початках відповідали військовим областям. У кожному корпусі нараховувалося по чотири бригади (одна бригада складалася з 5-6 тис. чол.). Бригади, у свою чергу, складалися з чотирьох куренів піхоти, артилерійського полку, сотень кінноти, саперів та інших підрозділів. Всього налічувалось 12 бригад. Кожна бригада мала свій порядковий номер і назву військового округу, звідки вона черпала резерви і поповнення (наприклад, 1-ша коломийська, 2-га бережанська і т. ін.).

У процесі реорганізації бригад (травень 1919 р.) за окрему військову одиницю (військову частину) було прийнято *курінь*, що складався з чотирьох-п'яти *сотень*. *Полки* як військові частини залишалися лише в окремих випадках, зокрема там, де вони

формувалися на основі Українських Січових Стрільців (С. Макарчук). Полками називалися також артилерійські частини бригад, куди входило три-п'ять *батареї*. Сотня як структурна одиниця мала у складі декілька *чет*. Найнижчим військовим підрозділом вважався *рій* (десяток). Отже, військова піраміда становила схему: рій – чета – сотня – курінь – бригада – корпус – УГА.

Під час Чортківської офензиви (наступу), у червні 1919 р., армія досягла значних результатів, і тільки відсутність зброї та боєприпасів не дали змоги розвинути успіх. У цей час була проведена часткова реорганізація армії та тилових служб. Зокрема, прийнято рішення про утворення двох нових корпусів і створено *Запілля* та *Команду Етапу Армії*. Остання з уведенням Диктатури мала замінити ДСВС, хоча чимало функцій останнього після переходу армії на Наддніпрянщину об'єктивно перейшло до Начальної Команди. Та й сама Команда Етапу підпорядковувалася тоді вже Начальній Команді.

У складі УГА були такі види військ та служб: *піхота* (основа збройних сил), *кіннота* (найбільш слабкий в УГА вид військ), *артилерія* (найбільш боєздатний в УГА вид військ), *авіація* – «*летунський відділ*» (створений у грудні 1918 р.; підпорядковувався безпосередньо ДСВС; складався з трьох сотень – бойової, розвідувальної та ремонтної; однією з сотень командував сотник Петро Франко), *військово-судові органи* (військове судочинство й прокуратура), *польова жандармерія* (головне завдання – боротьба з дезертирством й охорона правопорядку у військових частинах за межами фронту; при бригадах діяли відділи польової жандармерії (30–50 осіб), а при корпусах – сотні), *ветеринарна* та *санітарна* служби, *служба постачання* (інтендатура), *польова пошта* (з лютого 1919 р.), *частини технічного забезпечення* (сапери, кантоністи, залізничники) та зв'язку (при корпусних та Начальній Командах існували сотні зв'язку з відділами – телефонним, телеграфним і будівельним; широко використовувалися посильні та шифрування повідомлень).

У структурі УГА під назвою «*Преподобництво*» діяв також вищий духовний уряд. Правовою основою його діяльності став наказ ДСВС «*Про організацію духівництва українського війська*» (1 січня 1919 р.). Капелани, окрім своїх безпосередніх обов'язків, мали вести «*метрики смерті*» по загиблих в боях чи померлих в лікарнях військовослужбовців, а також організовувати поховання полеглих воїнів, облаштовувати стрілецькі цвинтарі. Для цієї мети

часто залучалися місцеві церкви, де в книгах фіксувалися дані про полеглих.

В УГА були встановлені такі військові звання для рядових солдатів (жовнірів): *стрілець, старший стрілець, вістун*. Потім – *десятник, булавний* (сержант) або *старший десятник, бунчужний* (старший сержант) або *булавний старший десятник, підхорунжий* (за свідченнями окремих авторів); молодші офіцерські звання: *хорунжий, четар* (лейтенант), *поручник* (старший лейтенант), *сотник* (капітан); старші офіцерські: *отаман* (майор), *осавул* (потім – підполковник), *полковник*; генеральські: *генерал-четар, генерал-поручник, генерал-сотник*.

Рішенням УН Ради (13 листопада 1918 р.) та розпорядженням ДСВС (5 грудня 1918 р.) визначалося матеріальне забезпечення (державна платня, норми відпустку харчів тощо) військовослужбовців УГА та членів їх сімей, встановлено військову форму («зеленаво-землистого кольору»). Також було прийнято розпорядження щодо матеріального забезпечення цивільних працівників, які входили до штату військового відомства (*М.Кобилецький*). У зв'язку з інфляційними процесами у дане розпорядження неодноразово вносилися зміни.

На правовій основі в ЗУНР здійснювалася і мобілізація до армії. Зокрема, вже у першому розпорядженні Державного секретарства військових справ оголошувалася часткова мобілізація чоловіків 1893-1900 років народження. Мобілізація не стосувалася національних меншин, а тільки українців. Хоча дослідники (*Б.Тицик*) відзначають, що в українській армії воювало чимало неукраїнців, проте вони були добровольцями. З таких людей формували спеціальні військові одиниці. Наприклад, у Тернополі був сформований спеціальний єврейський курінь.

Отже, будівництво власних збройних сил ЗУНР розпочала здійснювати фактично з першого дня встановлення своєї влади. Від середини листопада 1918 р. військове будівництво набуло ознак унормованого державою процесу творення регулярної армії, що здійснювався на правовій основі. Українська Галицька армія була кадровою армією, що базувалася на загальному військовому обов'язку та територіальному принципі комплектування з усіма військовими і тилловими структурами. Незважаючи на важке економічне становище і війну, було закладено правову основу належного матеріального забезпечення військовослужбовців.

Судова система

Прийняті в ЗУНР нормативні акти стали організаційно-правовою основою творення власної судової системи, зокрема військових судів й органів прокуратури, відновлення діяльності адвокатури й створення нотаріальної служби.

Судоустрій. Правовою основою організації судоустрою став прийнятий УНРадою Закон «*Про тимчасову організацію судів і влади судової*» (21 листопада 1918 р.).

У документі підкреслювалося (§ 1), що судочинство в ЗУНР має здійснюватися на основі законів і розпоряджень колишньої австрійської держави, якщо останні не суперечать українській державності. Загалом цей нормативний акт мав на меті встановити замість австрійської судової влади українську, не порушуючи при цьому самої судової організації. Відтак дотеперішні суди (цісарсько-королівський повітовий суд, цісарсько-королівський вищий крайовий суд), що формували систему судових органів ЗУНР перейменовувалися на *повітовий, окружний і Вищий суди* ЗУНР (§ 6). Як найвища судова інстанція держави, окремим законом, повинен бути утворений *Найвищий Державний Суд* у Львові (§ 10). Однак, у зв'язку зі втратою столиці держави м. Львова та військовими діями, на місці Найвищого та Вищого судів ЗУНР *було утворено* (лютий 1919 р.) *судові сенати III та II інстанції* (М.Кобилецький). Вони, згідно з розпорядженням Державного Секретаріату судівництва, були утворені при Окружному суді в Станіславові. Членів і голів сенатів призначав Державний секретар судівництва, а затверджувала УН Рада або її Виділ.

До прийняття закону про судоустрій і судочинство попередні судді, а певну частину їх становили українці, та весь канцелярський апарат залишилися на своїх місцях. Звільнили тільки тих, хто скомпрометував себе антинародною, антиукраїнською діяльністю (Б.Тищик).

Реформа судової системи передбачала поділ усієї території держави на *судові округи* (всього 12) і *судові повіти* (всього 130). Населення мало обрати окружних і повітових суддів. Для національних меншин було встановлено квоту. Для отримання посади судді необхідно було скласти іспит перед спеціальною комісією (діяли при окружних судах), членів яких призначав Державний секретар судівництва. У пресі неодноразово друкувалася інформація про наявність вільних суддівських посад (М.Кобилецький). Усі судді та працівники судів зобов'язувалися скласти присягу на вірність Українській державі.

У зв'язку з «надзвичайними обставинами, спричиненими війною» було внесено зміни у систему судоустрою. Зокрема, тимчасово для розгляду кримінальних справ були утворені (лютий 1919 р.) *трибунали* першої інстанції (у повітах). Суддів цих трибуналів призначав Державний Секретаріат судівництва, а затверджувала УН Рада або її Виділ. Трибунали першої інстанції діяли у складі: 1) одноосібного судді (якщо покарання за вчинене правопорушення не перевищувало одного року в'язниці і грошова кара – незалежно від розміру); 2) у всіх інших випадках трибунал діяв у складі трьох суддів (*Б.Тищик*). Серед інших вимушених змін – скорочення з трьох до двох років «*підготовчої суддівської служби*» (тобто стажування) і тимчасове (на один рік – у зв'язку з воєнним станом) припинення діяльності *суду присяжних*.

У розвиток судоустрою було також прийнято розпорядження про запровадження у судочинстві української мови, принципів гласності, змагальності, права звинуваченого на захист тощо.

Військова юстиція. Структуру військових судів встановлювало розпорядження Державного Секретарства судівництва (16 листопада 1918 р.). Вона складалася з *окружного військового суду, обласного військового суду та Найвищого військового трибуналу*. Головами Львівського, Тернопільського і Станіславівського обласних військових судів за посадою ставали *військові коменданти* цих військових областей. Відповідно, головами окружних судів були *окружні коменданти*.

Складна внутрішня ситуація в державі й загалом воєнний час спонукали до запровадження *польових судів*. Згідно з розпорядженням Державного Секретаріату (3 грудня 1918 р.) їх діяльність поширювалась на військових та цивільних осіб у разі вчинення ними злочинів проти безпеки держави, її цілісності й обороноздатності (на транспорті, зв'язку тощо).

Польові суди, що утворювали при кожній окружній військовій команді, складалися не менше як із трьох осіб: голови та двох суддів, один з яких виконував функції слідчого, інший – прокурора. А з січня 1919 р. було створено польовий суд Начальної команди Галицької Армії та польові суди групи «Північ», «Південь» та «Львів». Після реорганізації армії польові суди створювалися у I, II, III корпусах та 12 бригадах.

Під час переходу УГА на територію Наддніпрянської України були створені *військово-польові суди* Начальної команди Галицької Армії, польові суди I, II, III корпусів, польовий суд вишколу Січових Стрільців та польовий суд Етапної області УГА.

Прокуратура. Функції звинувачення виконували органи державної прокуратури ЗУНР (*Державна прокураторія*).

Розпорядженням Державного Секретаріату (18 грудня 1918 р.) було створено структуру органів прокуратури (мала бути утворена в судових округах і повітах), найвищу інстанцію якої (*«Вища державна прокураторія»*) мав очолити *Генеральний державний прокурор* (так і не було обрано). Призначати прокурорів, за поданням Генерального прокурора, повинен був Державний Секретаріат судівництва. Проте реально цього зроблено не було. Натомість, успішно функціонував інститут *військової прокуратури*. Її очолював Генеральний військовий прокурор, у військових областях її функції виконували *військові прокурори*, а у військових округах – *судові офіцери*.

Нотаріат. Окремим розпорядженням Державного Секретаріату судівництва (1 березня 1919 р.) урегульовувалася діяльність нотаріату. Зокрема, нотаріальну службу ЗУНР очолювала *Нотаріальна палата*, яка організаційно підпорядковувалась Державному Секретаріатові судівництва. Нотаріуси, які склали присягу на вірність державі, ставали нотаріусами ЗУНР.

Адвокатура. Організація й діяльність адвокатури зазнала чи не найменше змін. Було встановлено офіційну назву *«адвокат»*, а організаційною основою діяльності адвокатів оголошено *Палату адвокатів*. Усі адвокати в ЗУНР мали скласти присягу щодо дотримання законів держави й служіння задля добра її народу.

Отже, судова система ЗУНР була важливою ланкою функціонування її державного механізму. Створення власної судової системи базувалася на відповідній нормативній базі. Найбільша увага приділялася судоустрою. Створення прокуратури перебувало тільки на початковій стадії. Були закладені організаційно-правові основи діяльності нотаріату та адвокатури. Успішно діяли органи військової юстиції та військової прокуратури. Загалом воєнний час та складна внутрішня ситуація в державі зумовили також створення польових, а згодом – військово-польових судів.

Правоохоронні органи

Непересічна роль у процесі державотворення в ЗУНР приділялася органам охорони правопорядку, функції яких покладалися на органи Народної міліції та Державної жандармерії.

Народну міліцію у багатьох населених пунктах населення почало створювати для самооборони й захисту правопорядку вже з перших днів встановлення української влади. В окремих містах існували також *відділи єврейської міліції*.

Головною причиною такої самоорганізації стала повна ліквідація австрійсько-імперських владних органів, в ході якої було повністю розпущено колишню жандармерію, що складалася переважно з австрійців та поляків.

До весни 1919 р. чисельність народної міліції становила близько 3 тис. осіб. Проте сформовані підрозділи Народної міліції часто були бездіяльними. Насамперед тому, що до них прийшли люди, для яких головним було уникнення відправки на фронт.

Державну жандармерію ЗУНР було створено з метою охорони громадського порядку, державного і особистого майна, громадської безпеки. Побудований за військовим зразком «*Корпус державної жандармерії*» республіки було створено згідно з рішенням УНРади (6 листопада 1918 р.). Для несення служби безпеки на залізниці, рішенням Державного Секретаріату військових справ (24 березня 1919 р.) створювалася також *залізнична жандармерія*.

В основу організації та діяльності жандармерії спочатку було покладено старий австрійський закон про жандармерію (25 грудня 1894 р.). Найвищою інстанцією для Державної жандармерії ЗУНР став Державний Секретаріат військових справ. Очолила жандармерію *Команда Української Державної Жандармерії* на чолі з *Головним комендантом* (Василь Индишів). На місцях були організовані *окружні та повітові команди жандармерії та сільські й міські станиці*. Головна команда Державної жандармерії містилася у Львові, згодом її перевели до Тернополя, а потім – до Станіславова.

Значним державотворчим кроком УНРади ЗУНР стало прийняття Закону «*Про державну жандармерію*» (15 лютого 1919 р.). Він поклав початок процесу реорганізації цього органу захисту державного ладу: підпорядкував Державну жандармерію Державному Секретарству внутрішніх справ, поділив територію держави на 23 відділення жандармерії. У питаннях забезпечення громадського порядку державна жандармерія підпорядковувалася державним повітовим комісарам, а у військових, господарсько-адміністративних, підготовки кадрів та контролю служби – своєму безпосередньому керівництву (комендантам). Чисельність особового складу жандармерії мала визначатися Державним секретарем внутрішніх справ, а чисельність окремих станиць – комендантами жандармерії разом з державними повітовими комісарами.

Закон «*Про державну жандармерію*» (15 лютого 1919 р.) став базовим нормативним документом, у якому передбачалися вимоги до осіб, які приймалися на службу, визначалися підстави

звільнення зі служби жандармів та умови соціального захисту співробітників і їх родин.

Кандидат на службу до Державної жандармерії мав відповідати низці критеріїв: бути громадянином ЗУНР, вести бездоганний спосіб життя, мати позитивні моральні якості, метку вдачу, бути віком від 20 до 40 років, фізично здоровим і розвинутим, вміти добре читати, писати і рахувати, знати державну мову й мову тієї частини неукраїнського населення, яке проживає на території, де передбачається служба майбутнього жандарма. Усі співробітники, вступаючи до Корпусу жандармерії, складали службову присягу. Остаточному рішення про зарахування до Державної жандармерії передувала однорічна пробна служба кандидата, яка включалася в загальний термін жандармської служби. Після цього претендент мав скласти іспит перед комісією, в яку входили представники місцевої адміністрації та старшини відомства.

Особи, що вступили до Корпусу жандармерії, зобов'язувалися прослужити там чотири роки. Поповнення старшинської ланки здійснювалось шляхом просування до вищих ступенів у межах Корпусу, переведення здібних командирів з військових підрозділів і повернення з відставки.

Відповідно до Закону від 15 лютого 1919 р. вийшли постанови, інструкції, розпорядження та інші нормативні документи, котрі більш детально регламентували устрій, переміщення кадрів та діяльність корпусу жандармерії. А також стосувалися професійної підготовки та атестування кадрів Державної жандармерії ЗУНР.

Запроваджувався інститут *«пробних жандармів»*. Із метою організації навчання пробних жандармів та підготовки станичних жандармів при команді Державної жандармерії функціонував *«доповняючий відділ»*. Пробні жандарми мали проходити п'ятимісячну теоретичну підготовку при *«доповняючому відділі»*, а потім – стажування в станичній команді протягом часу, якого не вистає до пробного року. Після цього за наявності відповідних професійних якостей претенденти зараховувалися на постійну службу до Корпусу.

Для підготовки службовців у Тернополі була організована спеціальна *школа жандармерії* (в середині грудня 1918 р. відбувся її перший випуск), діяльність якої згодом перенесено до Станіслава (школа станичних комендантів). Ступінь вахмістра І і II класу присвоювався жандармам – випускникам школи станичних комендантів, які успішно склали іспит і півроку успішно здійснювали керівництво станичною командою.

Ступінь повітового вахмістра надавався авторитетним та відданим справі станичним командантам з належним професійним рівнем та досвідом роботи, але за умови, що вони вже не менш як півроку успішно виконують обов'язки повітового коменданта. Повітових вахмістрів дозволялося допускати до іспиту на старшин, якщо вони мали необхідну професійну освіту, бездоганну поведінку і справлялися з посадовими обов'язками.

Армійські старшини, переведені до Корпусу Державної жандармерії, повинні були також проходити встановлену законом річну пробну службу, яка включала: тримісячне навчання при штабі Команданта Державної жандармерії, кільkamісячне ознайомлення з практичною роботою в одному із відділів, шестимісячне самостійне виконання обов'язків команданта відділу. Після закінчення пробного терміну старшини складали іспит на придатність до керівної служби в Державній жандармерії.

Згаданим Законом також передбачався соціальний захист співробітників Державної жандармерії та членів їх сімей: забезпечення житлом, призначення пенсій за вислугу років та у зв'язку із втратою працездатності під час служби, пенсій і разових грошових виплат вдовам і дітям жандарма у разі його загибелі при виконанні службових обов'язків тощо. Після прийняття цього Закону платня жандармів (за В.Сідаком) зросла на 100 відсотків.

Після ліквідації Державного Секретаріату і, зокрема, Державного Секретаріату внутрішніх справ (червень 1919 р.), Державну жандармерію було підпорядковано спочатку Начальній Команді УГА, потім – Команді Запілля, згодом – Військовій канцелярії при Диктаторові ЗУНР. Під час військових дій на українських землях, що раніше входили до складу Російської імперії, щоб у населення не виникало аналогій з жандармерією царського уряду, Державну жандармерію було перейменовано на *Народну Сторожу* (липень 1919 р.).

Державна жандармерія ЗУНР припинила своє існування на початку 1920 р. після розгрому УГА.

Отже, значні заслуги у державному будівництві та забезпечення порядку в ЗУНР належали органам охорони правопорядку – Народній міліції та, зокрема, Державній жандармерії. Нормативна база розбудови правоохоронних органів була покликана вирішити комплекс проблем, пов'язаних із визначенням їх місця в структурі державного механізму, набором правоохоронців на службу, підставами звільнення зі служби та умовами їх соціального захисту, а також підвищенням їх професійної підготовки.

Конституційне законодавство

Злагодженому функціонуванню органів влади і управління ЗУНР, передусім, служило її конституційне законодавство.

Конституційні засади новоствореної Української держави визначав схвалений УН Радою *«Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії»* (13 листопада 1918 р.). У ньому закріплювалося верховенство й суверенітет народу, який мав здійснювати їх через свої представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися усі громадяни незалежно від національності, віросповідання та статі. Таким представницьким органом мав стати Сойм (Сейм), а до його обрання верховну (законодавчу) владу повинна була здійснювати Українська Національна Рада. Виконавча влада віддавалася Державному Секретаріату. Гербом ЗУНР став золотий лев на синьому полі, обернений у правий бік (потім тризуб), прапором – синьо-жовтий. Затверджено печатку Держави.

Важливим конституційним законом був *Закон про громадянство і правовий статус чужинців* («Про право горожанства (громадянства) на Західній області Української Народної Республіки»), прийнятий УНРадою 8 квітня 1919 р. Згідно з цим Законом кожна особа, яка у день його оголошення належала до однієї з громад краю, вважалася громадянином ЗОУНР. Рішення про надання громадянства чужинцям приймав Державний Секретаріат. В окремому параграфі Закону вказувалось, що громадяни Наддніпрянської України – УНР – є тими самими громадянами ЗОУНР. Іноземці та особи без громадянства набували статус громадянина після п'яти років постійного проживання на території Республіки.

На вдосконалення політичної системи держави були спрямовані й інші конституційні закони – *«Про вибори до Союму Західної області Української Народної Республіки»* і *«Про скликання Союму Західної області Української Народної Республіки»*. Цими нормативними актами визначався порядок обрання та діяльності нового парламенту (вибори планувалися на червень 1919 р.).

Так, згідно з прийнятим УНРадою *Виборчим законом* (14 квітня 1919 р.), однапалатний Сейм мали обирати громадяни на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право надавалося громадянам, котрі досягли 20 років, пасивним виборчим правом користувалися особи від 28 років.

Закон регламентував організацію виборчої кампанії. Зокрема, утворювалися *виборчі округи та дільниці*. Останні збігалися із сільськими громадами. Населені пункти чисельністю понад 2 тис. виборців поділялися на декілька дільниць. Голосування на виборчій дільниці тривало доти, поки не проголосує останній виборець. Встановлювався інститут «*мужів довір'я*» (громадських спостерігачів) – представників громадськості, політичних партій тощо. Вони мали право бути присутніми під час виборів та підрахунку голосів.

Депутатів (послів) належало обирати за *національно-пропорційною системою*, тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення. Було визначено певне число депутатів. Це гарантувало всім національним меншинам незалежно від перебігу виборчої кампанії право мати своїх послів у парламенті. З 226 депутатів Сейму українці мали обрати 160, поляки – 33, євреї – 27, німці – 6. Це навіть давало національним меншинам більше мандатів (66 співвідносно до 160 українських), ніж було процентне співвідношення національних сил у державі, де українці становили 75% населення. У зв'язку з цим дослідники (Б.Тицик) підкреслюють, що такого демократичного на державному рівні забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів, по суті, не знала і не знає донині світова виборча практика.

Окремо в плані розвитку конституційного законодавства ЗУНР варто згадати і два конституційні проекти відомого правознавця С.Дністрянського, складених ним з метою уконституювання західноукраїнських земель колишньої Австро-Угорської імперії.

Ідею мирного конституційного переходу Східної Галичини, Північної Буковини і Закарпаття від Австро-Угорщини до Галицької Держави передбачалося реалізувати через перший проект - «*Устрій Галицької Держави...*» (жовтень 1918). Проте, як відомо, отримання «законної свободи» мирним шляхом виявилася нездійсненною.

Ще один проект С.Дністрянського під назвою «Конституція Західно-Української Народної Республіки», розроблений ним уже наприкінці 1920 р. характеризують (О.Мироненко) таким, що не мав аналогів у світовому конституціоналізмі. Насамперед через найдетальнішу юридичну розробку взаємовідносин націй і народів у майбутній державі.

Зокрема, повним правом на самовизначення у межах ЗУНР Дністрянський наділяв лише український народ як носія територіального суверенітету, організованого на «простому принципі єдності» українців (§126). Усі найвищі особи в ЗУНР мали

бути українцями. Увесь державний механізм, склад вищих і місцевих органів влади, виборча система тощо пропонувалося вибудовувати відповідно до співвідношення національних груп в населенні ЗУНР. Український народ мав здійснювати національну владу, а інші народи визнавались «самостійним правовим суб'єктом» і отримували «право на національне управління відповідно до права українського народу на самовизначення» (§41).

Та на час підготовки останнього проекту вченого як ЗУНР, так і УНР вже припинили існування. Відтак конституційні проекти С.Дністрянського були лише втіленням української політико-правової думки, хоча й справили значний вплив на практичну діяльність органів державної влади ЗУНР, а також сприяли розвитку українського конституціоналізму.

Отже, при розробці конституційних актів ЗУНР її керівники продовжували традицію «першої» УНР у питанні розбудови правової держави. Відкинувши ідею «трудового принципу», держава намагалася створити однакові умови щодо економічного та культурного розвитку як українців, так і представників національних меншин. Загальнолюдські цінності визначалися головним орієнтиром у законодавчій діяльності ЗУНР, і зокрема - розвитку її конституційного законодавства.

Основні напрями й результати законодавчої діяльності

Для повної кодифікації права історія не відвела ЗУНР часу, і не створила відповідних умов. Відтак у процесі законотворення було взято за основу австрійсько-імперську систему законодавства. Вона небезпідставно вважалася однією з основ забезпечення стабільності в державі до часу ухвалення власних нормативних актів.

Згідно з постановою УНРади, у галузях *цивільного, кримінального і процесуального права* використовувалося старе австрійське законодавство, якщо воно не суперечило цілям Української держави.

Особливістю законодавчої діяльності ЗУНР була її соціальна спрямованість. Умовно ЗУНР розвивала своє законодавство, окрім конституційно-адміністративного, у двох напрямках: соціально-культурному та соціально-економічному.

З царини першого важливого значення насамперед надавалося законодавству про мови, що цілком пояснювалося позицією республіки щодо принципів справедливого вирішення національного питання.

Одним з перших нормативних документів, що врегульовував мовне питання, було рішення Державного Секретаріату (10 листопада 1918 р.), в якому визначалося, що всі закони, урядові акти та інші правові документи, які мають загальнодержавне значення, слід публікувати у чотирьох мовах: українській і мовами офіційних національних меншин – польській, єврейській та німецькій. Цим самим Державний Секретаріат намагався не тільки оперативно доводити до всього населення свої найважливіші рішення, але й завойовувати їхню прихильність до нової української влади.

Згодом використання української мови в різних сферах державного та господарського життя визначалося Законом *«Про вживання мови у внутрішнім та зовнішнім урядуванні властей і урядів, публічних інститутів; державних підприємств на Західній області Української Народної Республіки»* (15 лютого 1919 р.), яким затверджувався статус української мови як державної. Державні органи і службовці, публічні інституції і державні підприємства зобов'язували послуговуватися українською у внутрішніх та зовнішніх відносинах. Національним меншинам на законодавчому рівні гарантувалося право вживати в офіційних зносинах з державними властями, організаціями та установам, усно чи письмово, – рідну мову, а властям, державним інституціям – відповідати громадянам їхньою мовою.

Органи влади ЗУНР також вживали заходів щодо підтримки культури і, зокрема, освіти.

Серед нормативних актів, які регулювали діяльність державних органів щодо створення власної освітньої системи були: *«Про полегші при іспитах учителів середніх шкіл»* та, зокрема, *«Про основи улагодження шкільництва на Західній області Української Народної Республіки»* (13 лютого 1919 р.). Останній закон визначав державний статус шкіл на західноукраїнських землях, дозволяв засновувати приватні школи, передбачав право національних меншин на школу рідною мовою. Внаслідок прийнятих законодавчих актів було відкрито 30 середніх шкіл, з них 20 гімназій. Вчителів визнано державними службовцями та присвоєно службові ранги. На вільні посади вчителів оголошувався конкурс у пресі. Для матеріальної підтримки вчителів та членів їхніх сімей прийнято ряд законів та розпоряджень про підвищення зарплати.

Одним із найважливіших соціально-економічних питань у державі залишалось *земельне питання* та його правове вирішення.

Аграрну реформу на селі започаткував «Закон про вивласнення великих *фабулярних посіlostей*». Ним встановлювався порядок конфіскації земель у великих землевласників. Зокрема, націоналізовані землі переходили у тимчасове управління повітових земельних комісій, які розподіляли їх поміж селянами.

Завершити процес врегулювання аграрної проблеми в ЗУНР мав Закон «*Про земельну реформу*» (14 квітня 1919 р.), який складався з 23 параграфів. Згідно з ним землею наділяли всіх селян, які зовсім не мали землі або власність її не дозволяла утримувати родину. З цією метою конфісковувалися великоземельні володіння - поміщицькі, монастирські, церковні, єпископські тощо, а також набуті колишніми власниками для спекуляції, не оброблювані власними силами й ті, що своїми розмірами перевищували визначену межу.

Всі конфісковані землі tworили земельний фонд ЗОУНР, яким до часу їх розподілу між селянством, управляли обласна, повітові та громадські земельні комісії.

Землі земельного фонду розподілялися, передусім, для потреб: 1) вояків-інвалідів, які втратили своє здоров'я у війнах, ведених УНР; 2) вдів і сиріт та тих, що полягли у цих війнах або внаслідок них; 3) жовнірів-інвалідів зі світової війни 1914–1918 рр.; 4) сиріт і вдів невоєнних осіб; 5) інших безземельних або малоземельних рільників. Частина земель фонду залишалася для земельно-громадського господарства держави, громад та загальних економічно-культурних і добродійних потреб, створення зразкових господарств, рільничих шкіл. Пасовища і полонини, які не були власністю селян чи церкви, переходили до громад. Ліси не підлягали розподілу, а ставали державною власністю. Водойми (ставки, озера, болота) ставали колективними для громад, за винятком судно- і лісосплавних рік.

Цілком закономірно, що земельний закон мав певні недоліки (*І.Патер*): *по-перше*, наділення селян землею не могло розпочатися перед закінченням війни й поверненням «жовнірів і полонених додому», а значить переносилося на невизначений час; *по-друге*, не говорилося про відшкодування власникам конфіскованих земель; *по-третє*, не сказано, як нові власники наділялися землею за викуп чи без нього. Ці питання відкладалися до вирішення майбутнім сеймом.

Робітничим законодавством було також встановлено 8-год. робочий день та контроль над виробництвом. Однак вирішення цих наболілих проблем було запізнілим (*Б.Тищук*), прийняті закони недосконалими (земельний закон), а то й половинчастими (не було

націоналізовано промислових підприємств). Фактично їх реалізацію відкладено до закінчення війни і скликання Сейму.

Отже, ЗУНР провадила активну законодавчу діяльність, яка була зорієнтована на міжнародно-правові стандарти тогочасної Європи, відповідала їм і навіть дещо випереджувала (напр., законодавство про мови).

* * *

Українські національні державні формації першої чверті XX ст. - УНР доби Центральної Ради та Директорії, «Українська Держава» та Західноукраїнська Народна республіка - посідають помітне місце в історії української державності. В процесі їх становлення було створено всі ланки державного механізму, судову систему, правоохоронні органи, налагоджене функціонування правової системи. Проте головна заслуга перших у новітню добу національних державних формацій полягає, насамперед, у плеканні самої ідеї національної держави. Найважливіше, що їм у складних умовах вдалося зробити, - визнати права українського народу мати свою державу, свою культуру та мову. Вони засвідчили, що ідея Української держави - це реальність і за неї треба боротися.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Поясніть, чи можна назвати Українську Центральну Раду легітимним органом політичного представництва українського народу? Яким був процес легітимізації УЦР?
2. Якими були повноваження і правовий статус органів центральної влади та управління Гетьманату?
3. Якими були правові основи діяльності Директорії як органу надзвичайної влади?
4. Поясніть, на яких ідейних засадах здійснювалася розбудова УНР доби Центральної ради і Директорії? Чи були вони однією з причин їх поразки?
5. Покажіть еволюцію правового статусу Української Національної Ради як вищого представницького органу влади в ЗУНР?
6. Якою була судова система загалом та військова юстиція зокрема на західноукраїнських землях доби ЗУНР?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела:

1. Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. – К., 1992.

Вибрана спеціальна література:

2. *Копиленко О.А., Копиленко М.Л.* Держава і право України 1917-1920 рр. Центральна Рада. Гетьманство. Директорія. - К., 1997. – 208 с.
3. *Макаруч С.А.* Українська республіка галичан. - Львів, 1997. – 192 с.
4. *Миرونенко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. – К., 1995. – 328с.
5. *Сідак В.* Національні спецслужби в період Української революції 1917-1921 рр. (невідомі сторінки історії): Монографія. – К.: Видавничий дім "Альтернативи", 1998. – 320с.
6. *Терлюк І.Я.* Національне українське державотворення в 1917-1921 рр.: історико-правовий нарис: Навчальний посібник. – Львів, 2007. – 260с.
7. *Тинченко Я.* Перша українсько-більшовицька війна (грудень 1917 - березень 1918). - Львів, 1996. – 372 с.
8. *Тищик Б.* Західно Українська Народна республіка (1918 -1923). Історія держави і права. - Львів: Тріада-плюс, 2004. – 392с.
9. *Яневський Д.* Політичні системи України 1917-1920 років: спроби творення і причини поразки. – К.: Дух і літера, 2003. – 767 с.

ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ЗАХІДНИХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ОКУПАЦІЙНОГО ПЕРІОДУ (1920-ті – середина 1940-х рр.)

Після Першої світової війни з постанням на місці могутніх імперій національних держав, у Східній Європі формувалася новий політичний порядок. Щоправда, загальновизнаний принцип самовизначення націй застосовувався не завжди. Відповідно, не всі народи, і серед них українці, здобули державність.

Новопосталі сусідні держави шляхом прямої військової агресії за допомогою та активного сприяння з боку країн Антанти знищили ЗУНР. Держава українського народу на західних теренах його етнографічних земель була розірвана між кількома окупантами: Східна Галичина, а згодом і Західна Волинь увійшли до складу Польщі, Північна Буковина – до Румунії, а територію українського Закарпаття Антанта передала Чехо-Словацькій республіці (ЧСР). Ці акти насильства і грубого нехтування правом націй на самовизначення було «узаконено» низкою міжнародних угод Версальської системи мирних договорів. Відтак до початку Другої світової війни політико-правове та соціально-економічне становище місцевих українців визначали уряди Польщі, Румунії та ЧСР.

У період Другої світової війни насамперед західний регіон України відзначався прагненням українців до створення власної держави (проголошення Карпатської України та Української держави у Львові 30 червня 1941 р., організація УПА, альтернативних радянським органам влади національно-державних структур).

Держава і право на західних українських землях доби міжвоєнної та воєнної окупації

Входження західноукраїнських земель до складу міжвоєнної Польщі

У складі міжвоєнної Польської держави, що відома в історіографії як Друга Річпосполита, перебували українські етнічні

землі, що складалися з територій, які мали різну історичну долю: Лемківщини, Холмщини з Підляшшям (Підлісся) та найбільш заселених Східної Галичини й Західної Волині з Поліссям. Основна маса українців у міжвоєнній Польщі проживала на галицько-волинських землях, які увійшли до складу новопосталої Польської держави шляхом анексії.

Друга Річсполита захоплювала галицько-волинські землі, які в історичній літературі дістали назву *Західної України*, кількома етапами.

На першому етапі поляки зосередили зусилля на захопленні Східної Галичини.

Так, згідно з рішенням Верховної ради Антанти (25 червня 1919 р.), прийнятому в рамках підготовки Версальського мирного договору, польські війська «з метою захисту прав населення Східної Галичини та його майна від небезпеки, яка загрожує йому від більшовицьких банд», отримували право продовжувати операції аж до річки Збруч. Наступною ухвалою (11 липня 1919 р.) Верховна рада Антанти надала Польщі мандат на окупацію Східної Галичини, проте лише на умовах «тимчасового заходу міжнародного характеру». Де-факто це вже тоді було зроблено в результаті програної українцями українсько-польської війни. А після підписання Сен-Жерменського договору (10 вересня 1919 р.) переможена Австрія, зокрема, зреклася права суверенності над Східною Галичиною. Сувереном останньої де-юре стали держави Антанти, а Польща визнавалася тимчасовим окупантом краю. Статус Східної Галичини як міжнародної території підтверджувався і Севрським мирним договором (серпень 1920 р.). Рішенням Союзних держав (21 вересня 1919 р.) термін тимчасової польської окупації було подовжено з 10 до 25 років. Остаточне ж рішення про долю цієї міжнародної території мала ухвалити Ліга Націй.

У Версалі також було визначено основні засади політики новоутворених держав щодо захисту прав національних меншин. Зокрема, йшлося про можливість визнання (де-юре) приєднання Східної Галичини до Польщі залежно від польської політики щодо української та інших національних груп населення.

Демонструючи виконання міжнародних умов щодо національних меншин, Польща вдалась до тактичних кроків. Так, законом польського сейму від 26 вересня 1922 р. було надано самоврядування трьом галицьким воєводствам – Львівському, Станіславському і Тернопільському. В зазначених воєводствах створювалися місцеві сеймики, до компетенції яких належали питання релігії, початкової і середньої освіти, охорони здоров'я,

будівництва шляхів та ін. Однак прийняті сеймиками воєводські закони здебільшого вимагали санкції президента держави. У червні 1922 р. сейм Польщі – всупереч рішенням Версальської конференції – відхилив проект територіальної автономії Східної Галичини, і після цього до питання про автономію уже ніколи не повертався. Зрештою, досить скоро у такому законі відпала необхідність. Як відомо, 14 березня 1923 р. Рада послів Антанти у Парижі узаконила анексію Галичини Польщею, яка до того вважалася її військовим окупантом.

Щодо міжнародно-правових обставин захоплення Польщею території Східної Галичини, то дослідники (*В.Макарчук*) доходять однозначного висновку на користь порушення Польською державою тодішнього (т. зв. «старого») міжнародного права. Адже отримавши Східну Галичину на чітко окреслених умовах надання її населенню прав автономії, уряд Другої Речіпосполитої цю імперативну вимогу насправді проігнорував.

Наступний етап входження до складу Польщі українських земель безпосередньо пов'язується з радянсько-польською війною 1920 р.

Як відомо, після польського контрнаступу в серпні 1920 р. радянській делегації у Ризі довелося підписати не вигідний «Договір про перемир'я і прелімінарні умови миру між РРФСР та УСРР з одного боку і Польщею – з другого» (12 жовтня 1920 р.), який серед іншого уможливив захоплення Польщею Західної Волині. Згодом юридично це закріплювалося укладенням Ризького мирного договору (18 березня 1921 р.).

Укладений між радянськими Україною, Росією та Польщею Ризький мирний договір не вніс принципових змін до прелімінарної радянсько-польської угоди. Окремий пункт договору (стаття VII) також зобов'язував Польщу забезпечити права особам російської, української (тільки у Галичині – 64% всього населення) і білоруської національностей, що перебувають у Польщі, на основі рівноправ'я національностей, у межах «внутрішнього законодавства, культивувати рідну мову, організовувати і підтримувати свої школи, розвивати свою культуру й закладати з цією метою товариства й спілки».

Юридичне оформлення у Ризі факту загарбання Західної Волині безпосередньо пришвидшили сприятливе для Польщі розв'язання проблеми державно-правової належності Східної Галичини (на час укладення Ризького договору Польща здійснювала управління цією територією на правах військового окупанта). Під впливом польської дипломатії, що домогалася офіційної передачі Східної Галичини в управління своїй державі

не як підмандатної території, а як інтегральної частини Польщі, Рада послів Антанти вже у липні 1921 р. заявила про невизнання уряду ЗУНР у вигнанні як представника території та населення Східної Галичини. Згодом, польський парламент звернувся до держав Антанти (12 лютого 1923 р.) з проханням затвердити всі положення Ризького мирного договору як чинника «господарської та політичної необхідності» й «неодмінної умови» стабільності в Європі. А місяцем пізніше (14 березня 1923 р.) і появилось сумнозвісне рішення Ради послів Антанти в Парижі щодо надання Польщі всіх юридичних прав на володіння Східною Галичиною. Рада послів офіційно визнала східні кордони Польської держави, встановлені Ризьким мирним договором.

Отже, міжвоєнна Польська держава – Друга Річпосполита – територію *Західної України* анексувала впродовж 1919-1920 рр. Окупація західноукраїнських земель супроводжувалася дипломатичним схваленням і військовою підтримкою з боку країн Антанти. Процес юридичного закріплення польської окупації етнічних українських земель, що розтягнувся до 1923 р., був позначений рішеннями Паризької мирної конференції, зокрема положеннями Версальського, та особливо, укладеного згодом, Ризького мирних договорів.

Утворення та основні риси державно-політичного устрою міжвоєнної Польщі

Безпосередньо спричинилися до появи незалежної Польської держави у міжвоєнну добу завершення Першої світової війни та перерозподіл сил у Європі з падінням Російської, Австро-Угорської та Німецької імперій.

Політичний устрій міжвоєнної Польщі ґрунтувався на двох Конституціях держави, прийнятих у березні 1921 і квітні 1935 рр.

Конституція 1921 р. складалася з 126 статей і визначала Польщу як республіку (Річпосполиту), в якій влада належить народу.

Законодавча влада надавалася двопалатному парламенту (Національним зборам), який складався з сенату (верхня палата) і сейму (нижня палата). Депутати обиралися загальним, рівним, прямим, безпосереднім, таємним, пропорційним голосуванням на строк п'ять років. Парламент наділявся правом контролю виконавчої влади, йому підпорядковувалася Вища Палата (ізра) Контролю Держави. Виконавча влада належала президенту та

уряду. Президент обирався Національними зборами строком на сім років, і мав представницькі функції: не мав права законодавчої ініціативи, а всі його документи вимагали підпису прем'єра й відповідного міністра. Уряд був відповідальний перед сеймом, а його міністри могли бути відкликані за рішенням сейму. Судівництво ґрунтувалося на засадах незалежності від адміністрації. Вищою судовою інстанцією був Вищий адміністративний трибунал.

Конституція гарантувала всі демократичні права і свободи, право приватної і колективної власності, соціальне забезпечення на випадок хвороби і безробіття. Національні меншини отримали культурно-національні права. Римо-католицька церква визнавалася провідною серед інших рівноправних віровизнань. Дослідники (*Л. Зашкільняк*) оцінюють березневу Польську Конституцію як про прогресивний документ, взірцем для якого послуговував основний закон Франції. Вона запроваджувала в Польщі демократичний парламентський устрій, характерний для стабільних і розвинених країн світу.

Проте внаслідок травневого перевороту (1926 р.) у Польщі запанував політичний режим, який зводив нанівець основні принципи, покладені в основу т. зв. *березневої* Конституції 1921 р.

Механізм функціонування держави, властивий парламентському ладові, замінили авторитарні методи правління. Зміцнення міжнародних позицій Польщі дозволило пілсудчикам приступити до зміни Конституції Польщі, аби вона забезпечила збереження влади в їхніх руках. Протягом десяти років відбувалося конституювання нової верховної влади, що завершилося прийняттям нової (1935 р.) т. зв. *квітневої* Конституції держави.

Конституція 1935 р. встановлювала в Польщі президентську форму правління. Президент отримав величезні повноваження, за виконання яких відповідав тільки перед «Богом та історією». Він зосереджував у своїх руках єдину і неподільну державну владу, йому підпорядковувались уряд, парламент, збройні сили, суди й контрольні органи. Обрання президента відбувалося на спеціальних Зборах виборців (електорів), які складалися з 80 осіб. Президент мав право запропонувати свого кандидата на найвищу посаду. Термін його правління також визначався у сім років.

Нова Конституція завершила процес перебудови устрою Польщі на авторитарних засадах. Вона запровадила надзвичайну роль держави і виконавчої влади, яким підпорядковувались усі громадянські інститути та особи. Ідея суверенітету народу, яка

переважає в демократичних конституціях, була замінена державною ідеологією, що ґрунтувалася на засадах елітарності влади. Остання обставина зближувала її з основними законами тоталітарних держав.

Державне управління міжвоєнної Польщі поділялося на центральне (Рада Міністрів, міністри) і територіальне (місьцеве), що передбачало урядову адміністрацію та органи самоврядування.

Територія держави поділялася на воєводства – повіти – міські й сільські гміни (від 1 вересня 1921 р.). Урядова адміністрація функціонувала на рівні воєводств, повітів та великих міст. У міських та сільських гмінах функції урядової адміністрації здійснювали виконавчі органи самоврядування. Органи місцевого самоврядування і органи урядової адміністрації становили апарат державного управління на місцях у цілому.

Польська територіальна (місцева) урядова адміністрація на західноукраїнських – галицьких та волинських - землях. До уніфікації адміністративно-політичного устрою Польщі структура головних органів територіальної урядової адміністрації від часу фактичної окупації етнічних українських земель Польщею мала певні територіальні відмінності.

На території Східної Галичини після завоювання Львова (листопад 1918 р.) уся повнота законодавчої і виконавчої влади покладалася на Тимчасовий урядовий комітет. Згодом (9 лютого 1919 р.) до воєводсько-повітової реформи виконавча влада на території Галичини належала очолюваному Генеральним делегатом Управлінню Генерального делегата уряду. На Волині управління захопленими територіями спочатку здійснювалося військовим командуванням, а згодом – Генеральним цивільним комісаром (19 лютого 1919 р.), при якому було створено (12 травня 1919 р.) управління східних земель (від того його інша назва – Генеральний комісар Східних земель).

Від часу, коли територія Східної Галичини та Західної Волині була розділена на Львівське, Станіславівське, Тернопільське, Волинське воєводства (1921), керівниками урядової територіальної адміністрації стали керівники воєводств – воєводи. Вони призначалися президентом з подання міністра внутрішніх справ, підпорядковувалися безпосередньо міністерству внутрішніх справ і зосереджували у своїх руках майже необмежену владу. У межах воєводства на воєводу було покладено функції міністерств: внутрішніх справ (питання «держбезпеки»), промисловості і торгівлі, шляхів сполучення, праці та суспільної опіки.

Покладені на воєвод функції виконувалися спеціальними органами – воєводськими управліннями (підпорядковувалися

МВС і погоджували з ним усю свою діяльність). Структурно воєводські управління склалися з відділів та відділень. У кожному воєводстві були відділи землеробства, промисловості, охорони здоров'я, адміністративний, загальний, «безпеки» тощо. Найважливішим у структурі воєводської адміністрації був загальний відділ. Як звичайно, очолюваний воєводою, він контролював діяльність підлеглих установ, займався фінансово-господарськими справами і кадровими питаннями. Відділи склалися з відділень. Наприклад, у загальному відділі були відділення: організаційне, бюджетно-господарське та інспекторат повітів. Відділ безпеки складався також з трьох відділень: політичної безпеки (спільно з поліцією повинно було придушувати національно-визвольний рух українського населення), національного та у справах громадського порядку.

Свої функції воєвода виконував за допомогою дорадчих органів: воєводського відділу та комісій при воєводстві. Воєводський відділ (утворений згідно з законом від 25 березня 1928 р.) за основне завдання мав нагляд за органами місцевого самоврядування. Міністерство внутрішніх справ мало право в будь-який час розпустити воєводський відділ, і тоді його функції цілком переходили до воєводи. Серед воєводських комісій найважливішою була дисциплінарна (справи про проступки чиновників, конфлікти між ними). Комісія могла виносити рішення щодо переміщення чи звільнення чиновників, але всі рішення підлягали затвердженню воєводою.

Адміністрацію повіту очолював повітовий староста. Він безпосередньо підпорядковувався воєводі та міністрові внутрішніх справ. Статус старости, його права і функції були подібними до статусу, прав і функцій воєводи на території воєводства. При кожному старостві була канцелярія. Повітовий староста зосереджував у своїх руках усю повноту адміністративної влади, йому підпорядковувалася повітова поліція. Однак із компетенції воєводи вилучалися військова, фінансова, шкільна, земельна і поштово-телеграфна сфери. Свої функції староста виконував за допомогою спеціального органу – старостинського (повітового) управління, яке структурно поділялося на сектори (реферати) і підвідділи.

Великі міста (з населенням понад 75 тис. осіб) формували окремі міські повіти на чолі з міським старостою (призначався міністром внутрішніх справ). Іноді виконання обов'язків міського старости доручалося старості сусіднього повіту або президентові міста.

Органи самоврядування. Із правової точки зору процес становлення інституту самоврядування в Західній Україні, на який

українці покладали значні сподівання як на засіб захисту національних інтересів, виразно поділявся на два етапи.

На першому етапі, що хронологічно охоплював період до 1933 р., діяльність органів самоврядування опиралася на численні інструкції, що регулювали його діяльність, і вирізнялася певними територіальними відмінностями в організації.

Існуючі в Галичині самоврядні органи мали виразні ознаки попереднього, австрійського, державно-правового періоду. Так, найвищими органами самоврядування у Галичині були Крайовий сейм і його виконавчий орган – Виділ (комітет), з ліквідацією яких (30 січня 1920 р.) адміністративно-виконавські функції Крайового виділу (насамперед керівництво підпорядкованими самоврядними одиницями – громадськими та повітовими радами та їх виконавчими органами) передавалися Тимчасовому відділові самоуправління. З ліквідацією останнього (1928) нагляд над повітовим, міським і сільським самоврядуванням покладался на воевод.

На території Волині та Полісся владою Польщі була збережена російська система місцевого самоврядування, введена земською реформою 1864 р., яка коригувалася правовими засобами органами місцевої державної адміністрації: розпорядженнями Генерального комісара Східних земель уведено в дію нові Міське положення (14 серпня 1919 р.) і Положення про сільське (громадське) самоврядування (26 вересня 1919 р.). А розпорядженням Ради Міністрів (10 серпня 1922 р.) на всю Західну Україну було поширено існуючий на Волині устрій повітового самоврядування.

На другому етапі, що розпочався із введення в дію Закону *«Про часткову зміну устрою територіального самоврядування»* (23 березня 1933 р.), в організації самоврядування застосовувалися норми, прийняті законодавчим органом Польської держави.

Закон на всій території Другої Речіпосполитої уніфікував організацію самоврядування і передбачав розширення щодо нього прав державної адміністрації. Як наслідок – у Галичині та на Волині запроваджувалася єдина організаційна структура органів місцевого самоврядування.

Виборні органи територіального самоврядування у галицьких та волинських містах і селах – сільські (громадські), волосні (на Волині) або гмінні (в Галичині), міські ради і правління (магістрати) – вважалися органами державного управління, що підпорядковувалися повітовим старостам і воеводам.

Сільську громаду становило кожне окреме село, селище, колонія, маєток, фільварок чи об'єднані спільно вищеназвані частки. Керівником сільської громади був солтис. Солтиса та його

заступника обирали збори сільської громади терміном на один рік. Солтис підлягав безпосередньо керівнику волості (гміни) – війту. Його основним обов'язком було виконання розпоряджень і наказів війта та рішень громадських зборів, а також співробітництво із поліцією. Солтис головував на громадських зборах, скликав збори сільської громади у разі потреби, за дорученням війта та на вимогу десятої частини осіб, які мали право брати в них участь.

Керівним та нормотворчим органом волості (гміни) була *рада*, що визначала правила і способи користування майном волості, затверджувала її бюджет та зміни в ньому, встановлювала розмір податків на користь громадських самоуправ. Окрім цього, рада контролювала діяльність правління сільської волості, обирала її членів, а також затверджувала штати працівників волості.

До ради входили члени правління сільської волості і радники (лавники). Останні обирались на три роки. Рішення волосної (гмінної) ради щодо набуття або втрати нерухомості волості, прийняття бюджету, встановлення податків на користь волості, заміни натуральних повинностей на грошові та навпаки подавались на затвердження наглядовим органам. Копія кожного рішення волосної ради також надавалась наглядовому органу. Рішення впроваджувались в життя, якщо наглядовий орган протягом двох тижнів з моменту отримання тексту цих рішень, не відмовив у їх затвердженні або не скасував.

Функції правотворчого та наглядового органу у містах виконувала міська рада. Вона мала право самостійно ухвалювати правила власної діяльності, своїх комісій та магістрату. Ця інституція контролювала роботу всіх міських самоврядних установ та перевіряла їх фінансову діяльність. Міська рада також ухвалювала штатний розпис і кошторис витрат органів міського самоврядування, зокрема магістрату. Цій самоуправі надавалось право представництва під час судових процесів, на яких позивачем виступало місто; підписання угод, що вирішували суперечки щодо міської нерухомості, тощо. Ради повинні були також будувати та утримувати лікарні, школи, музеї, театри, займатись доброчинною діяльністю. На засіданнях міської ради головував бургомістр чи його заступник. Засідання скликалось щонайменше раз на місяць, за винятком періоду літніх канікул.

Нагляд за діяльністю органів міського самоврядування здійснювався керівником державної адміністрації. Особливо суворо контролювався міський бюджет та фінанси. Якщо міські самоуправи не виконували свої обов'язки в межах бюджету чи виконували їх неналежним чином, наглядова влада видавала

відповідні розпорядження щодо джерел фінансування потреб міста. Державна адміністрація мала право особисто або через своїх представників здійснювати ревізії документації та фінансів міських органів самоврядування.

Вищою ланкою місцевого самоврядування були повітові та воєводські ради (сеймики) та їх виділи (комітети). Воєводські та повітові ради, що очолювалися воєводами і старостами, фактично виконували функцію дорадчих органів при урядовій територіальній адміністрації. Це перетворювало інститут самоврядування на один із головних виконавців завдань державної влади.

Загальний державний нагляд за воєводським та повітовим самоврядуванням здійснював міністр внутрішніх справ. Він мав право розпускати сеймики та повітові виділи, а також затверджувати ті ухвали органів самоврядування, що стосувались їхніх статутів, встановлення самостійних податків та їх заміни, набування чи позбавлення самоуправавами нерухомості. Воєвода мав право розпуску гмінної (волосної) ради. Протягом трьох тижнів з моменту розпуску проводились вибори, а новообрані радники обирали управу сільської волості. До того часу, поки рада не укомплектовувалась у повному складі, її обов'язки виконувала волосне правління, обмежуючись вирішенням незначних питань.

Виконавчими органами самоврядування (після його уніфікації на підставі Закону *«Про часткову зміну устрою територіального самоврядування»* (23 березня 1933 р.) на місцях були: громадські правління в складі солтиса і підсолтиса, гмінні (волосні) правління в складі вйта, підвйта та двох-трьох лавників, міські правління у містах з населенням до 25000 (міста не виділені з повітового підпорядкування) – в складі президента, його заступника і лавників, повітові та воєводські виділи (комітети) на чолі зі старостами та воєводами.

Отже, Польська Друга Річпосполита, що виникла внаслідок перерозподілу сил у Європі в результаті Першої світової війни, розвивалася в напрямі авторитаризму. Завершила процес побудови устрою Польщі на авторитарних засадах Квітнева (1935) Конституція. Державне управління поділялося на центральне і територіальне (міське), що передбачало урядову адміністрацію та органи самоврядування. Компетенція останніх, що обмежувалася другорядними господарськими справами, здійснювалася у напрямі більшої його централізації і підпорядкування органам

урядової адміністрації, а також повного усунення населення від контролю над діяльністю самоврядних органів.

Каральний апарат та джерела права міжвоєнної Польщі на галицьких та волинських землях

Судоустрій на західноукраїнських землях Другої Речіпосполитої до проведення судової реформи (1928) залишався без будь-яких кардинальних змін порівняно з попереднім державно-правовим періодом (у Галичині зберігалася австрійсько-імперська система судоустрою, а на Волині – російсько-імперська з відповідним перейменуванням судових органів). Відповідно до судової реформи повітові суди були трансформовані у гродські, а окружні, апеляційні і верховний суди, попри деяку реорганізацію, зберегли попередні назви.

Найвищою судовою інстанцією Польщі був *Верховний суд*. На ступінь нижча судова інстанція – *апеляційні суди*. Західноукраїнські землі підлягали юрисдикції Львівського та Люблінського апеляційних судів. Останні були апеляційною інстанцією для *окружних судів* (Бережанський, Чортківський, Коломийський, Львівський, Перемишльський, Самбірський, Станіславський, Стрийський, Золочівський, Луцький і Рівненський), а також працювали як суди першої інстанції, розглядаючи особливо важливі справи.

До окружних судів (основної ланки судоустрою) можна було апелювати на рішення найнижчої судової ланки – *гродських судів*. Останні розглядали справи у першій інстанції. І до часу, коли в рамках процесу формального удосконалення судочинства поступово ліквідовувалися положення Березневої конституції 1921 року про незалежність і незмінність судів, про інститут виборних мирових суддів та про участь громадськості в здійсненні правосуддя (присяжні засідателі), гродські суди були також апеляційною інстанцією для мирових (Волинь) судів.

У складі окружного суду (судового округу), як звичайно, діяло вісім-десять гродських судів.

Окрім загальних, діяли також спеціальні суди – *трудові* (створювалися у великих промислових центрах) та *третейський* у Львові (розглядали суперечки, що виникали у зв'язку з відмовою страхових товариств задовольняти вимоги щодо виплати страхових премій).

Квітнева конституція (1935) відкрито покінчила з принципом незалежності суддів, підпорядковуючи їх, Президенту держави. Остаточо залишки демократії в судочинстві були ліквідовані

разом зі скасуванням президентським декретом інституту мирових судів і судів за участю присяжних засідателів (1938). Тоді ж в краю активізувалась діяльність військово-польових судів.

Прокуратура входила до системи органів юстиції і очолювалися міністром юстиції, який одночасно був Генеральним прокурором. Структурно прокуратуру формували дві основні ланки – слідчий апарат та апарат судового обвинувачення. Функцію нагляду за дотриманням законності в діяльності органів державної адміністрації польська прокуратура не здійснювала. Прокурори призначались Президентом держави за пропозицією міністра юстиції. Органи прокуратури діяли при Верховному (Перший прокурор і прокурори), апеляційних (апеляційні прокурори, віце-прокурори) і окружних (окружні прокурори, віце-прокурори) судах. Прокурори окружних судів діяли при гродських судах (підпрокурори). Окрім загальної прокуратури, для захисту матеріальних інтересів держави була створена особливо прокурорська система – Генеральна прокуратура Польської республіки з відділами на місцях.

Правовий статус **адвокатури** до видання спеціального польського Закону про устрій адвокатури (1932) на різних етнічних територіях Польської держави визначався законодавством попереднього державного періоду. А з його виданням міністр юстиції на території Західної України призупинив діяльність адвокатури на невизначений термін.

Поліція, що підпорядковувалася органам урядової адміністрації, мала завдання підтримувати безпеку, спокій і публічний порядок, а також бути допоміжними органами слідства, суду і прокуратури.

Поліція, що організовувалася на військовий лад, мала значні повноваження. Вона здійснювала нагляд за діяльністю всіх органів державної адміністрації і їх службовців, за діяльністю державних і приватних установ. Під її контролем перебувало особисте життя громадян держави. Від характеристики поліції залежало прийняття на державну службу, одержання дозволу на ведення промислового, торговельного чи іншого підприємництва або ремесла.

На території повіту поліцією керував повітовий староста і, відповідно, на території воєводства – воєвода. Особовий склад органів поліції становили офіцери та рядові. Крім цього, був допоміжний адмінперсонал за вільним наймом. Поліцейський апарат працював у тісному зв'язку з військовими органами.

Найвищим органом була Головна комендатура поліції, яку очолював Головний комендант поліції, підпорядкований міністру

внутрішніх справ. Низовими органами державної поліції були: у воєводствах – воєводські комендатури державної поліції на чолі з воєводськими комендантами, в повітах – повітові комендатури на чолі з повітовими комендантами, у гмінах та громадах – поліцейські станиці (*«постерунки»*) на чолі з комендантами станиць.

Поліцейська станиця могла охоплювати частину села, село або декілька сільських громад. У більших містах утворювалися комісаріати державної поліції з комісаром на чолі. При комендатурах працювали слідчі відділи. Вони виконували функції розслідування, координували та направляли пошукову роботу поліцейських органів. В умовах часткової чи загальної мобілізації поліція ставала також частиною збройних сил, трансформуючись у військовий корпус «служби безпеки».

Джерела права. У зв'язку із входженням Польщі з другої половини XVIII ст. до складу Австрії, Пруссії та Росії з відновленням після Першої світової війни польської державності там деякий час діяли іноземні правові системи (австрійська, німецька і російська). Міжвоєнна польська влада визнавала попереднє законодавство тимчасово чинним, скасувавши лише положення, спрямовані проти польського народу. Також для ліквідації таких розбіжностей (партикуляризму) в польській системі права створеною (2 червня 1919 р.) Кодифікаційною комісією Польської республіки спочатку була проведена робота з уніфікації права, а відтак – його кодифікації (1930-ті роки).

Так, на території Галичини продовжував діяти з деякими змінами австрійський Цивільний кодекс, затверджений 1 червня 1811 р. і введений в дію 1 січня 1812 р. Але в 1933 р. був затверджений обширний за своїм обсягом польський Кодекс зобов'язань, який припинив дію значної частини норм австрійського Кодексу 1811 р., проте окремі його положення застосовувалися у Польщі аж до 1946 року. На Волині до затвердження польського Кодексу зобов'язань 1933 р. діяв X том Зводу законів Російської імперії 1832 р. з наступними змінами та доповненнями. Австрійський кримінальний кодекс 1852 р. застосовувався у Галичині аж до запровадження там польського Кримінального кодексу 1932 р. Тоді ж на Волині перестало діяти Уложення про покарання кримінальні і виправні в редакції 1885 р.

Аналогічно відбувалось з процесуальним законодавством на території Західної України. З 1 січня 1929 р. там введено в дію польський Кримінально-процесуальний кодекс 1928 р., який припинив дію австрійського Кримінально-процесуального кодексу 1873 р. на території Галичини і Статуту кримінального судочинства 1864 р. – на території Волині. З 1 січня 1933 р. почав діяти польський

Цивільно-процесуальний кодекс, який замінив аналогічний австрійський Кодекс 1895 р. в Галичині і Статут цивільного судочинства 1864 р. на Волині.

Національна політика Польської держави та соціально-політичне становище українців

Ідеологічні засади польської державної політики в українському питанні. Політика Польської держави в українському питанні ґрунтувалася на ідейних засадах – доктринах і концепціях, напрацьованих польськими політичними силами з кінця XIX – початку XX ст., серед яких найбільш впливовими й популярними щодо України були т. зв. «інкорпораційна» і «федераціоністська».

Ідея «інкорпорації», тобто приєднання українських земель до Польської держави, була позицією націонал-демократів, т. зв. *ендеків*, лідером яких був видатний польський політичний діяч і публіцист Роман Дмовський. Принциповим відходом ендеків від польської історичної традиції в українському питанні (базувалися на переконанні у необхідності відродження Польської держави в її історичних кордонах, де українські землі будуть органічною частиною Речі Посполитої) стало обґрунтування ідеї «інкорпорації» не всіх українських земель до Польської держави, а лише тих, які можна було поступово повністю полонізувати, перетворивши Польщу на мононаціональну державу. Такими територіями вважалися Східна Галичина, Волинь і Поділля. Інші українські землі, на думку ендеків, мали відійти до Росії, в якій вони вбачали протиположність німецькому гегемонізму. Утворення Радянської Росії додало аргументів ендекам: вони вбачають у своїй діяльності важливу місію в охороні західної цивілізації від більшовицької загрози.

Не менш впливовою і популярною, ніж концепція ендеків, була «*федераціоністська*» (у 20-30-х рр. стала відомою як доктрина «польського прометеїзму») програма соціаліста Юзефа Пілсудського – найавторитетнішого польського політичного діяча XX ст. Суть цієї програми в тому, щоб у результаті повалення царизму і розпаду Російської імперії створити у Східній Європі, велику, сильну і міцну Польщу. Передбачалося, що відроджена Річ Посполита постане на «федеративних» засадах. До її складу увійдуть польські, литовські, білоруські та українські землі. Провідна роль, звичайно, відводилася польському етнічному, політичному, економічному і культурному елементу.

Соціально-політичне становище українців. Правовий статус українців у складі міжвоєнної Польщі визначався як національна

меншина. Однак попри те, в урядових інстанціях переважала точка зору ендеків про необхідність національної асиміляції українців та перетворення їх на поляків. Така позиція польського уряду безпосередньо позначалася на соціально-політичному становищі польських українців. Вона була щодо них *дискримінаційною*, а відтак *антиукраїнською політикою*. Це виявлялося у фізичних репресіях проти активних діячів національного руху та в наступі на національну свідомість українців; відповідній кадровій політиці в органах державної влади, суду й прокуратури; нехтуванні конституційної вимоги щодо вживання української мови як другої після державної в адміністрації та суді; полонізації освіти; створення політичних обставин для посилення економічного гноблення українців тощо.

До репресій проти діячів українського руху, ЗУНР, УГА польська адміністрація вдалася відразу після окупації передовсім східногалицьких земель (після польсько-української війни галицькі українці були найбільш свідомим елементом українського національного руху). Зокрема, за даними міжнародного Червоного Хреста, лише восени 1919 р. число українців, заарештованих та засланих до таборів полонених, перевищило 100 тис. осіб.

Польська адміністрація заборонила вживати терміни «українець», «Галичина», запровадивши замість них «русин» та «автохтон». А в 1920 р. українській Галичині польські власті дали нову назву – «Східна Малопольща». У січні 1920 р. уряд ліквідував Галицький крайовий сейм, а його будинок передав Львівському університету, надавши йому ім'я Яна Казимира.

Антиукраїнська політика польського уряду відобразилася у державній кадровій політиці. Урядом встановлювався спеціальний порядок підбору кадрів, в процесі якого поліцією перевірялась лояльність до правлячого політичного режиму кандидатів на посади державних службовців. Особи непольської національності (крім допоміжного технічного персоналу) вважалися нелояльними і на державну службу не приймалися. Після травневого перевороту 1926 р. було проведено «чистку» державного апарату, в ході якої були звільнені усі представники національних меншин.

Зважаючи на вимоги Закону «*Про часткову зміну устрою територіального самоврядування*» (23 березня 1933 р.) щодо обов'язкового знання польської мови членами виконавчих органів місцевого самоврядування, на виборах українцям та представникам інших національностей чинилися всілякі перешкоди, щоби забезпечити обрання ставлеників існуючого режиму. Особливо вигідними для правлячої верхівки були

передбачені законом т. зв. «компромісні списки», за якими «потрібні» кандидати проходили до складу органів самоврядування без виборів.

У результаті «компромісних» виборів, махінацій, терору, поліцейського підбору кандидатів, а також внаслідок того, що виконавчі органи самоврядування затверджувалися старостами і воєводами, в Західній Україні було сформовано бюрократичний апарат місцевого самоврядування на чолі з солтисами, професійними війтами і гмінними писарями, бурмістрами і президентами міст, що підбиралися з вороже налаштованих до українців осіб.

Так само до роботи у судово-прокурорських органах та поліції допускались довірені особи, як звичайно, польської національності і католицького віросповідання, які мали відповідні рекомендації, що стосувалися в основному політичної благонадійності. Навіть створювалися перешкоди для українців щодо перспектив стати адвокатом. Адже прийнятий польський Закон про устрій адвокатури (1932) встановлював настільки складні вимоги до осіб, які мали намір працювати в адвокатурі, що насправді суттєво обмежив доступ до неї юристів-українців.

Українське населення Галичини та Волині, як і інші національні меншини, було беззахисним перед свавіллям органів адміністрації та юстиції, які демонстративно ігнорували конституційну (1921) вимогу щодо вживання двох мов в органах влади та суді.

Так, згідно із Законом «Про мову державну і мову органів влади та самоврядування» (31 липня 1924 р.) та за відповідним розпорядженням Ради Міністрів (24 вересня 1924 р.) апеляційними судами західноукраїнських земель (Львівським апеляційним) розроблялися рекомендації щодо застосування у системі правосуддя на західноукраїнських землях української мови. Наголошувалося на тому, що у судочинстві мала застосовуватися виключно польська мова. Вживання інших мов в суді поряд з польською слід було вважати винятком, а не правилом. Зокрема, українці, як і громадяни Польщі іншої національності, не мали права вживати в суді (усно та письмово) свою рідну мову, окрім випадків, коли обидві сторони української національності. Навіть у тому випадку, коли сторони і свідки були українцями, суд не зобов'язувався звертатись до них українською мовою. Винятком мав би стати випадок, коли суд буде переконаний, що сторона чи свідки не розуміють польської мови. Вироки і в цьому випадку оголошуються польською мовою, а оформляються письмово польською та українською мовами.

Активну участь у контролі за заходами, спрямованими на усунення української мови з усіх сфер життя суспільства, брали органи прокуратури. У цьому питанні прокуратура фактично дублювала функції поліції. Зокрема, в прокуратуру мали регулярно пред'являтися для цензури та нагляду за пресою списки періодичних видань.

Грубим порушенням прав українців була полонізація освіти – дискримінаційна політика польської влади проти української мови.

Маючи намір полонізувати населення захоплених земель Східної Галичини і Західної Волині, урядові установи особливу роль у цьому питанні відводили мові. Керівники міністерства віросповідань і освіти видали розпорядження (1919) про звільнення учнів від вивчення української мови («для учнів української (руської) національності вивчення української мови може бути організоване через необов'язкові години»). Вилучення з навчальних планів годин української мови призвело до різкого зменшення вчителів української мови та їх масового звільнення, після чого їм важко було влаштуватися на роботу. А ухвалений сеймом (1924 р.) закон про освіту (сумнозвісний *Lex Grabsky*) запровадив, замість національної, т. зв. «утраквістичну» (двомовну) школу, в якій викладання поступово переходило на польську. Загалом *Lex Grabsky* пророкував зокрема за допомогою школи ліквідувати українську проблему в межах Польщі за 25 років.

Українці зазнавали дискримінації і в плані здобуття вищої освіти. Зокрема, їх не допускали до Львівського університету, в якому могли навчатися лише ті з українців, що відслужили в польській армії і дали присягу на вірність Польщі. Польською владою були ліквідовані засновані ще австрійським урядом українські кафедри, а обіцянка заснувати за державний кошт український університет так і залишилася невиконаною. Дискримінація у здобутті вищої освіти призвела до безпрецедентного в історії заснування у Львові Українського Таємного університету.

Політика полонізації зачепила також Православну церкву. Православне духовенство примушували виголошувати церковні проповіді й навчати релігії в школах польською мовою.

Дискримінаційна політика польських властей спричинила стихійний та організований опір українців, який виявлявся у розвитку партизанського руху, акціях диверсій і саботажу. Так, за даними дослідників (*Л.Зашикільняк*), у 1922 р. на території західноукраїнських земель діяло 19 партизанських загонів, було здійснено 2300 підпалів польських маєтків. У вересні 1921 р. українець Степан Федак здійснив замах на Ю.Пілсудського під час

відвідин останнім Львова, тяжко поранивши львівського воєводу А.Грабовського. А після того, як влітку 1930 р. Галичиною прокотилася хвиля нападів на польські маєтки, польський уряд відповів кампанією «*пацифікації*» («умиротворення») – гострими репресіями щодо українського населення силами армії та поліції.

В рамках пацифікації (тривала з другої половини вересня до кінця листопада 1930 р.) в західноукраїнських селах каральними загонами було вчинено погроми близько 800 населених пунктів у 450 громадах Східної Галичини. Під час цієї акції постраждали українські культурно-освітні, спортивні, кооперативні заклади.

У міжвоєнній Польщі *українське населення зазнавало економічного гноблення.*

Населені українцями землі, що складали близько 25% території Польщі, були нерозвиненими аграрними окраїнами, або внутрішніми колоніями, що постачали центральним регіонам Польщі дешеву сировину. Соціально-економічна політика держави і далі поглиблювала структурну деформацію українського населення: 80% відсотків українців були селянами (у поляків близько 50%), і лише 8% припадало на промислових робітників (при 20% у поляків).

Малоземелля і безземелля селянських господарств спричинили масову еміграцію західних українців. У Західній Україні (за С.Качарабою) з'явилися сотні агентів, які агітували місцеве населення до виїзду за кордон. Так, за 1926-1938 рр. лише до Франції виїхало 54 785 українців, тобто майже половина з тих, що емігрували з Польщі (з 112 451). Багато з емігрантів не знайшли щастя на новому місці переселення й поверталися назад.

Кульмінаційним моментом дискримінаційної політики Польщі щодо українців була програма колонізації, за якою з 1919 р. для зміцнення польської присутності на східних окраїнах – «кресах» уряд почав запрошувати до Східної Галичини та Західної Волині переселенців – т. зв. *осадників*. Підставою для утворення осадницьких господарств стали ухвалені польським сеймом закони: про аграрну реформу та про військову колонізацію (обидва - 1920 р.). Осадники отримували великі наділи найкращих земель та щедрі фінансові субсидії. За даними дослідників (*С.Кульчицький*), тільки від 14 вересня 1919 р. по 30 червня 1920 р. було колонізовано 69 тис. га землі й переселено у Східну Галичину близько 60 тис. осіб. Ця категорія громадян Польщі могла отримати безкоштовно з державного земельного фонду до 45 га. Ті з них, хто вирішував не обробляти землі, займали посади поліцаїв та чиновників.

Фактично це була політика планомірної колонізації, збільшення чисельності поляків за підтримки держави. Така

політика польського уряду щодо протегування своєму населенню породжувала неприязнь і ворожнечу між місцевими українцями і польськими колоністами. І саме цією політикою польський уряд заклав міну уповільненої дії в міжнаціональні відносини, яка вибухнула в роки війни на Волині кривавою різнею українського і польського народів.

Отже, міжвоєнна історія західних українців яскраво засвідчила, що Польська держава своєю практикою послідовно реалізовувала напрацьовані польськими політичними силами з кінця XIX – початку XX ст. доктрини і концепції в українському питанні. Останні базувалися на ігноруванні прав українського народу на самовизначення і висували претензії на володіння українськими землями. Політика польського уряду в окупованих етнічних українських землях зводилася до цілковитого підпорядкування собі політичного, культурного та економічного життя краю, повністю ігноруючи при цьому національні потреби українців. Увесь державний апарат Польщі був апаратом колоніального гноблення українського населення. На слухняне зняття влади у механізмі національного та політичного гноблення національних меншин у Галичині та на Волині були перетворені органи правосуддя Польщі. Антидемократичний характер політичного режиму міжвоєнної Польської держави яскраво виявлявся у недопущенні українців до роботи в державному апараті та в органах правосуддя. Деякий доступ українського населення до участі в органах місцевого самоврядування не змінював його колоніального становища і фактичного безправ'я. Жорстка антиукраїнська політика Польської держави, зокрема впродовж 1920-х – середини 1930-х рр., фактично йшла врозріз з нормами міжнародного права і польського конституційного законодавства.

Входження до складу міжвоєнної Румунії етнічних українських земель

Вдало скориставшись політичним хаосом, що розпочався унаслідок розпаду Австро-Угорської і Російської імперій, Румунія захопила більшу територію, ніж ту, яку вона мала до вступу в світову війну. Характерною рисою цієї анексії стало збільшення території Румунського королівства, в т. ч. за рахунок великого масиву етнічних українських земель.

У Румунії проживали три українські громади, які різнилися історичною долею й не були пов'язані одна з одною. Найбільша з них жила на Буковині. Ця історична область з центром у Чернівцях мала змішане, здебільшого українське і румунське

населення. Другу за чисельністю громаду становили українці анексованої у Росії в 1918 р. Бессарабської губернії. Північна Бессарабія (Хотинщина) в попередні століття становила одне ціле з Буковиною. Тут переважало автохтонне українське населення, а шість центральних повітів Бессарабії становили етнічну територію молдаван. Там українці жили розсіяно, головню, в містах. Натомість Південна Бессарабія (Придунайський край), що складалася з двох повітів – Аккерманського та Ізмаїльського, за національним складом населення була надзвичайно строкатою. Українці були найчисельнішою національною групою, хоча й не становили більшості. Третю, найменшу в Румунії громаду становили українці Мараморощини (Мараморош; від назви річки Мара). Сюди, де проходив кордон із Закарпатською Україною, вклинювалася смуга етнічного розселення українців.

Захоплення Румунією етнічних українських земель мало певні особливості.

Так, румунська експансія ґрунтувалася на ідеологічних засадах і так само, як і у Польщі, здійснювалася у супереччя волі населення місцевих українців та за дипломатичного сприяння країн Антанти.

Ідеологічні засади політики правлячих кіл Румунії щодо українських земель від початку ХХ ст. базувалися на концепції об'єднання усіх «румунських історичних провінцій» в «унітарну національну Румунську державу», причому українські землі північної частини Буковини і півдня Бессарабії розглядалися як частина «Великої Румунії». Ця ідея інтенсивно пропагувалася і всередині країни, і за її межами зусиллями відомих румунських істориків.

У працях Н. Йорги, А. Ксенопола і, зокрема, І. Ністора шляхом підтасовування етнічних, історичних і географічних аргументів, котрі підтверджували би «право» Румунії на етнічні українські землі, обґрунтовувалась концепція «історичного права» Румунії не тільки на Північній Буковину й Бессарабію, але й Покуття, висловлювалися претензії на т. зв. Трансністрію (землі між Дністром і Південним Бугом).

Боротьба за владу в північній частині Буковини, яку місцеві українці вели з середини жовтня до початку листопада 1918 р., завершилася збройним втручанням королівської Румунії і окупацією Буковини разом з головним містом – Чернівцями (11 листопада 1918 р.). Правлячі кола Румунії проігнорували вимогу *Віча* українського населення (3 листопада 1918 р.) про приєднання буковинських повітів, населених українцями, до України. Територія Буковини, як згодом – і заселеної переважно українцями Мараморощини, була де-факто включена до складу Румунії. В

останньому випадку – також у супереччю рішенням Хустського собору (січень 1919 р.), в якому взяли участь представники українського Марамороша і де було ухвалено історичне рішення про возз'єднання з Україною.

Уряд ЗУНР заявив протест Румунії у зв'язку з окупацією, зокрема північної частини Буковини, але не міг допомогти буковинцям, бо Західноукраїнська держава уже вела оборонні бої проти польських військ. Уряд гетьманської України доживав останні дні і також не мав реальної військової сили, щоб стати на захист своєї фактично вже приєднаної території. Натомість, румунський уряд здійснив низку заходів з метою створення «обґрунтованих» підстав для юридичного оформлення акту загарбання українських земель, насамперед Буковини.

Так, створений у Яссах «Комітет буковинських емігрантів» був передислокований румунським урядом у Чернівці (23 листопада 1918 р.). На терміновому засіданні 25 листопада до складу «Румунської національної ради» (створена 27 жовтня 1918 р.) було кооптовано відразу увесь «Комітет емігрантів» у складі 54 чоловік на чолі з І. Ністором. Після кооптації «національна рада» ухвалила рішення скликати через три дні (28 листопада 1918 р.) т. зв. Генеральний Конгрес Буковини («Конгрес буковинського народу»), що складався виключно з румунів. На цьому зібранні було сфабриковане рішення про об'єднання Буковини з Румунією. Згодом (18 грудня 1918 р.) Декрет про це підписав румунський король.

Таке насильство над місцевим українським населенням викликало страйкову і збройну боротьбу. Проте держави Антанти стосовно до українців знехтували правом національного самовизначення, й при укладенні мирних договорів з переможеними у Першій світовій війні Австрією, Угорщиною та Туреччиною визнали де-юре етнічні українські землі частиною королівської Румунії.

Відповідно до статей Сен-Жерменського мирного договору (вересень 1919 р.) Австрія відмовилася від частини буковинської території, яка межувала з Румунією (Південна Буковина). Тоді ж держави Антанти визнали окупацію Мараморошу. А декрет про приєднання Буковини до Румунії було ратифіковано парламентом.

Приєднання решти буковинських земель до Румунії відбулося за Тріанонським мирним договором з Угорщиною (червень 1920 р.), проте остаточний кордон Румунського королівства з сусідами було встановлено Севрським мирним договором (серпень 1920 р.) з Туреччиною. Останній остаточно визнав де-юре Північну Буковину територією Румунського королівства. Так само колишні

держави Антанти, а також Італія і Японія визнали складовою частиною Румунії Бессарабію (т. зв. *Бессарабський протокол*), яка була окупована румунськими військами ще в січні 1918 р. Проти таких рішень рішуче протестували офіційні представники ЗУНР, УНР та УСРР. Водночас румунські анексії у подальшому не визнавалися СРСР.

Наступна зміна державно-територіального статусу Північної Буковини та Бессарабії відбулася внаслідок дипломатичного маневру і силової акції СРСР наприкінці червня 1940 р.

Основні риси державно-політичного устрою міжвоєнної Румунії

Політичний устрій. За формою правління міжвоєнна «Велика Румунія» була конституційною монархією, устрій якої ґрунтувався на двох конституційних актах держави – від 29 березня 1923 р. та 27 лютого 1938 р.

Перша Конституція (1923) міжвоєнної Румунської держави встановлювала у державі режим парламентської демократії. Вона визнавала демократичну структуру влади, з поділом її на законодавчу, виконавчу та судову; зрівняння громадян у правах, незалежно від мови, національності та віросповідання.

Законодавча влада була представлена двопалатним парламентом: Сенатом і Палатою депутатів. Схвалений парламентом шляхом голосування закон набував силу після підписання його королем. Важливе місце у законодавчій діяльності парламенту займав «Закон про організацію Легіслативної Ради» (26 лютого 1925 р.). Остання складалася з досвідчених юристів і мала завдання перевіряти законопроекти. Після того як Легіслативна Рада розглянула проект і висловила свою думку про нього, його передавали на розгляд парламенту.

Виконавча влада перебувала в руках короля та Ради Міністрів. Остання в особі Міністерства внутрішніх справ Румунії від 1920-х рр. займалася справами національних меншин (на становищі яких перебували українці). Окремо при Міністерстві освіти й культур існувало також «Управління у справах меншин», однак від реального забезпечення національних прав українців та інших меншин цей орган самоусунувся. Судову владу в міжвоєнній Румунській державі мала забезпечувати недоторканність суддів.

Нова румунська Конституція (1938) була прийнята шляхом всенародного голосування (плебісциту). Усі положення загальнодемократичного характеру попередньої Конституції анулювалися, що означало завершення режиму парламентської

демократії. У країні встановлювалася диктатура короля Карла II. Парламент як інститут зберігався, однак принципи його формування змінювалися: половину сенаторів призначав король, іншу половину депутатів обирали. Королівським декретом (жовтень 1938 р.) було розпущено робітничі профспілки, а на їх місці створено робітничі корпорації. Також підлягали розпуску усі політичні партії, натомість створювалася єдина дозволена партія – «Фронт національного відродження» (з червня 1940 р. – «Партія нації»).

З 1940 р. (6 вересня) по 1944 р. (23 серпня) одноосібним правителем («кондукеторумом») Румунії став генерал (з 21 серпня 1941 р. – маршал) Іон Антонеску. Ідеологією його фашистського режиму був радикальний румунський націоналізм, істотно посилений теорією расової боротьби гітлерівського гатунку. Наприкінці січня 1941 р. І. Антонеску сконцентрував у своїх руках цивільну та військово-політичну владу в державі, обіймаючи посади і голови Ради міністрів, і міністра закордонних справ та національної оборони. Саме тоді він чітко заявив (подаємо за В.Волошином) про те, що румуни «стали на той шлях, яким має йти румунський рід: тотальний націоналізм».

Організація місцевих органів державного управління й самоврядування. Румунська урядова політика в галузі адміністративного устрою на українських етнічних землях полягала у намаганні уніфікувати як адміністративний поділ краю, так і систему управління ним. Із цією метою в інтересах політичних та фінансових правлячих кіл Румунії упродовж 22-річного перебування Північної Буковини у складі міжвоєнної Румунії (1918-1940 рр.) було здійснено чотири адміністративні реорганізації краю.

Перша за порядком організація органів місцевого державного управління Буковини була встановлена після вступу румунських військ у м. Чернівці (11 листопада 1918 р.). Для управління Буковиною за рішенням місцевої Румунської національної ради створювався крайовий уряд – *Секретаріат*, який структурно складався з 14 державних секретарів. Загальне керівництво краєм здійснювали два міністри-делегати, один з яких представляв Буковину в бухарестському уряді. Поза компетенцією місцевого буковинського Секретаріату (уряду) були зовнішні зносини, оборона, державна безпека, монетарна політика. У квітні 1920 р. посаду міністра-делегата, що перебував на Буковині, замінено посадою *голови регіональної комісії з уніфікації*, а замість посад державних секретарів введено посади генеральних директорів. На кінець 1922 р. уніфікацію завершили, і контроль за діяльністю

крайових органів влади перейшов до центру, що означало остаточну ліквідацію уявної автономії краю.

В умовах «Великої Румунії», що виникла внаслідок приєднання ряду територій, постала потреба розробки нової адміністративної системи. Цей процес здійснювався на підставі Конституції Румунії (1923) та Закону про адміністративну уніфікацію (14 червня 1924 р.). Останній вступив у дію з 1 січня 1926 р.

Закон передбачав поділ Румунії на *повіти* (територію Буковини було поділено на п'ять повітів: Чернівецький, Сторожинецький, Радівецький, Сучавський та Кимполунзький) та *громади* (комуни), що поділялися на сільські та міські. Перші складалися з одного або декількох поселень (сіл). Міські громади могли бути центрами повітів чи звичайними містами. Якщо ж вони мали економічне чи культурне значення, наприклад Чернівці, то проголошувалися муніципіями. З метою здійснення контролю за виконанням законів, кращого спрямування адміністративної роботи повіти поділялися на округи – *волості*, тоді як міста ділилися на *сектори*.

Головою адміністрації громади був *примар*, а повіту – *префект*. Різні рівні влади зумовлювали й різні вимоги до представників влади. Так, префект виконував свої повноваження особисто або ж через субпрефектів, преторів, поліцаїв та нотарів, підпорядковуючись безпосередньо Міністерству внутрішніх справ. Уряд за рекомендацією префектів міг розпускати місцеві виборні органи і скасовувати їхні рішення.

Функції місцевих органів самоврядування покладалися на громадські (комунальні) ради, до складу яких обирали громадських радних. Кількісна перевага у громадських радах усіх рівнів на Буковині завжди була за румунами, що викликало неодноразові протести з боку українських політичних діячів. А примарі як очільники органів самоврядування у міських та сільських громадах були лише знаряддям контролю органів виконавчої влади за діяльністю місцевих громад.

Вищий рівень органів місцевого самоврядування на Буковині становили повітові ради, які уповноважувалися вирішувати будь-які питання повітового значення, проте насправді повітові ради були лише механізмом втілення в життя на повітовому рівні політики центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Компетенція органів громадського самоврядування стосувалася винятково місцевих питань (громадське майно, розвиток освіти, охорона здоров'я, будівництво, дороги, мости, нагляд за торгівлею і наймом), але її реалізація повністю залежала від повітових адміністрацій, які могли ініціювати процедуру

дострокового припинення повноважень рад, що широко застосовувалось. До того ж рішення громадських рад не були остаточними та могли бути оскарженими в судах, префекту або міністру внутрішніх справ.

Чергові зміни в адміністративному устрої міжвоєнної Румунії відбулися наприкінці 1928 р. Уряд зберіг поділ на повіти, волості та громади, проте найбільшою адміністративно-територіальною одиницею за новою адміністративною реформою ставали *міністерські директори*. Буковина увійшла до II міністерського директорату, яким управляв губернатор. Реформою було закладено і певні елементи, що свідчили про короткий період демократизації Румунії. Наприклад, голову громади мали право обирати самі члени громади, а не громадська рада. Громадським виборним органам надано ширші права, а населені пункти з 10-12 тис. осіб утворювали місцеві автономні органи на чолі з виборним претором та «перманентною делегацією», тоді як префект мав виконувати роль наглядача за їхньою діяльністю без втручання у справи громади.

Нова, й остання, адміністративна реформа відбулася після прийняття Конституції (1938) та перетворення Румунії на тоталітарну державу. Правовою основою її проведення став новий адміністративний Закон (жовтень 1938 р.), робота над яким провадилася більш як півроку. Загалом, запроваджений цим Законом адміністративно-територіальний поділ залишався дійсним для Буковини до червня 1940 р.

Відтоді до складу Сучавської області з центром в Чернівцях входили всі п'ять буковинських повітів, а також Хотинський та Дорохойський повіти. Очолював область королівський резидент (призначався на шість років), якому в управлінні краєм допомагала рада. До її складу входили члени, обрані громадськими радами та обласними палатами. Примарів, згідно із законом, обирали з членів громади, причому існувала можливість залишення їх на цій посаді і без переобрання. Громадські ради склалися з членів обраних та призначених «по праву». Префектом повіту могла бути особа, що прослужила не менше 6 років на посаді претора та мала вищу освіту.

До обласної ради входили представники від палат (хліборобської, промислової, торговельної, праці), а також члени «по праву» (останніх було не менше восьми), до яких належали ректор вищого навчального закладу чи найстарший за віком директор середнього навчального закладу, найвищі за чином інженер, лікар, ветеринарний лікар, інженер-агроном, інженер лісництва, президент товариства

соціальної допомоги, представник культурного захисту. Всі вони склали присягу на вірність королю.

Звичайні засідання ради мали відбуватися двічі на рік: 1 лютого та 1 листопада, а надзвичайні – відповідно до потреб. Всі засідання мали бути відкриті, а інформація про них подавалася через оголошення та «Офіційний вісник».

Отже, політичний устрій міжвоєнної Румунської держави розвивався у напрямку авторитарної складової. Відтак урядова політика в галузі адміністративного устрою на українських землях, зокрема у Буковині, полягала у намаганні уніфікувати як адміністративний поділ краю, так і систему управління ним. Це відповідало політичним та фінансовим інтересам правлячих кіл Румунії. Деякий час громадські та повітові органи користувалися декларованими свободами, однак вибори до них часто набирали характеру політичних змагань. Уніфікація адміністративної системи королівства не лише створила видимість єдиної держави, але й мала своїм завданням завершити процес «інтеграції» українських етнічних земель, зокрема північної частини Буковини, в Румунію.

Румунський каральний апарат на землях Північної Буковини та Бессарабії

Судоустрій. Правовою основою поширення румунського судоустрою на територію українських етнічних земель були королівські декрети *«Про організацію Буковини»* (19 грудня 1918 р.) та *«Про організацію правосуддя в Бессарабії»* (9 жовтня 1918 р.). Однак з прийняттям Закону *«Про організацію судівництва»* (24 червня 1924 р.) структуру суду було остаточно уніфіковано, а також визначено права і обов'язки суддів. (Нову редакцію цього Закону прийнято 31 березня 1937 р.).

Закон усі судові органи поділяв на звичайні і надзвичайні. Правовий статус надзвичайних судів – військових, робітничих трибуналів (трудових судів) тощо - визначався окремими законами.

Структурно звичайні судові інстанції поділялися на: мирові суди (повітові), трибунали (окружні), апеляційні палати й створені в рамках проведення судової реформи – Адміністративний та Верховний суд. Останній, згідно із *«Законом про організацію Верховного Суду касації і юстиції»* (20 грудня 1925 р.) був касаційною інстанцією проти рішень Апеляційних палат і трибуналів, а також судом справедливості (юстиції), оскільки виключно у ньому розглядалися справи по суті, наприклад, проти

міністрів. Дослідники (*І.Торончук*) ставлять під сумнів справедливий процес правосуддя в цих судах, адже призначення суддів, скажімо, до Адміністративного суду здійснювалось урядовими органами, відтак вони й мали визначальний вплив на процес правосуддя. Можливість цього суду бути незалежним від центральних органів влади остаточно зникла з установленням королівської диктатури в Румунії у 1938 році.

Важливе місце у системі судових органів краю займали суди (палати) присяжних, які діяли при трибуналах краю до 1938 р. До юрисдикції судів присяжних належав розгляд кримінальних справ і справ, пов'язаних із політичними злочинами та деліктами, пов'язаними у сфері діяльності преси. Суди присяжних були найбільш демократичним елементом здійснення правосуддя, що давало можливість у багатьох випадках уникнути суддівського свавілля.

Робітничі трибунали (трудові суди) були створені у 1933 р. за зразком діючого за часів австрійського панування на Буковині промислового суду. Специфікою організації їх роботи було залучення до розгляду справи радників судів і засідателів, яких сторони самі могли обирати, що надавало судовим процесам демократичності. До юрисдикції військового суду належали справи про правопорушення військовослужбовців або всіх інших осіб, якщо вони загрожували державній безпеці. Під час запровадження військового стану військовим судом могли розглядатися всі категорії справ. Склад суду був із військових офіцерів.

Усіх суддів призначав король за рекомендацією міністра юстиції на базі завершеної юридичної освіти. Судді оголошувалися недоторканими (дисциплінарні покарання суддів призначалися тільки спеціальним судом), що вважалося запорукою незалежної судової влади. Суддівська кар'єра розпочиналася призначенням на посади помічника судді при повітових судах або трибуналах (т. зв. «суплеант») чи заступника прокурора (т. зв. «*субститут*»). Перебування на цих посадах упродовж року зараховувалося як судовий стаж і було підставою для складання спеціального судового іспиту кандидата на посаду судді.

Форму і зміст судового іспиту визначало затверджене королівським декретом «*Положення про суддівський іспит*» (30 травня 1925 р.). У цьому документі, зокрема, йшлося про те, що іспит у письмовій та усній формах були зобов'язані скласти усі кандидати на посаду судді. Якщо кандидат не витримав письмового іспиту, він звільнявся від усного іспиту і втрачав своє суддівське місце. Такий самий наслідок чекав кандидата, якщо він не витримував усного суддівського іспиту. Успішно склавши усний та письмовий суддівський іспити, кандидат призначався на вільне

місце судді. А у випадку конкуренції на одне й те саме місце перевага надавалася кандидату з вищою оцінкою під час іспиту. У складі суддівського корпусу на етнічних українських землях українців не було.

Прокуратура діяла при апеляційних палатах і трибуналах. Прокурори у статусі та рангах були прирівняні до суддів. Основними їх повноваженнями були представлення інтересів держави, здійснення слідства, загального нагляду та підтримання державного обвинувачення у суді. У Буковині ще й існувала успадкована від Австро-Угорської імперії фінансова прокуратура, яка мала своїм завданням захищати інтереси держави у фінансовій сфері. Хоча (за І.Торончуком) її діяльність була малоефективною.

Діяльність **адвокатури** на українських землях в складі міжвоєнної Румунії ґрунтувалася на «*Законі про організацію та уніфікацію адвокатського корпусу*» (21 лютого 1923 р.). Певні доповнення до цього Закону були внесені 1925 р., натомість нова його редакція (28 грудня 1931 р.) не внесла істотних змін у правовий статус адвокатури. Зокрема, адвокатом (членом колегії адвокатів) міг стати будь-який громадянин Румунії, який склав спеціальний адвокатський іспит, має закінчену вищу юридичну освіту і ступінь доктора права. Однак право на самостійну адвокатську практику давало однорічне практичне стажування у старшого адвоката.

Важливою складовою органів румунської державної адміністрації на окупованих українських землях, зважаючи на запроваджений в 1918-1928 і 1937-1940 рр. надзвичайний стан (облоги) була **поліція**.

Основними завданнями поліції були забезпечення правопорядку і боротьба із злочинністю, особливо у містах. Для виконання даних завдань поліція володіла широким колом інформаторів. Працівникам поліції у забезпеченні правопорядку допомагали *городові*, які належали до поліцейського корпусу та користувалися всіма їхніми привілеями, а в окремих випадках могли наділятися навіть процесуальними правами щодо здійснення різного роду слідчих дій. Будь-яка провина, що загрожувала спокою та єдності держави, підлягала жорсткому покаранню. А поліційні органи використовували широку інтерпретацію цих провин, куди за певних обставин відносили й спів українських пісень (*І.Новосівський*).

Сигуранца (таємна політична поліція) - це спеціально створений орган, основним завданням якого було забезпечення цілісності та національної безпеки Румунії. Для виконання даних завдань румунське законодавство наділило сигуранцу широким

колом повноважень, що фактично надало їй статус центрального карального органу держави. На етнічних українських землях, з моменту створення органів сигуранци, їх основним завданням було ведення боротьби проти проявів антирумунської політики. Представники органів сигуранци діяли у кожному повіті краю, а для виконання поставлених перед ними завдань володіли широким колом інформаторів і секретних агентів.

Каральним органом на землях Буковини та Бессарабії була жандармерія. Від початку свого румунська жандармерія мала основним своїм завданням забезпечення правопорядку у селах краю. Характер і пріоритети її діяльності у 1918-1940 рр. визначалися сутністю встановленого у державі політичного режиму, а завдання охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю вирішувалися в контексті головної мети - зміцнення авторитету державної влади на селі, забезпечення втілення у життя політики румунізації населення анексованих територій. Для досягнення поставленого завдання жандарми (за І.Торончуком) наділялись широким колом адміністративно-каральних повноважень, якими вони нерідко зловживали, допускаючи свавілля та жорстокість.

На рубежі 1920-30-х рр. правовою основою діяльності поліції на етнічних українських землях міжвоєнної Румунії стали уніфіковані закони *«Про організацію сільської жандармерії»* (28 березня 1929 р.) та *«Про організацію державної поліції»* (21 липня 1929 р.).

Національна політика Румунської держави та соціальне становище українців

У період румунської окупації (1918-1940 рр.) усі автономні права Буковини (за Австро-Угорщини буковинські українці мали представництво у Віденському парламенті, впливові позиції в місцевому самоуправлінні, систему українського шкільництва тощо) були скасовані (до 1927 р.), а її перетворено на звичайну провінцію Румунії. Можливості місцевих українців протестувати проти наступу держави на їхні національні права суттєво зменшував запроваджений в 1918-1928 і 1937-1940 рр. надзвичайний стан (облоги). Щоб тримати в покорі населення окупованих територій, румунська влада часто вдавалася до терору, що викликало опір з боку українського населення, аж до збройних повстань (в січні 1919 р. Хотинське, в листопаді – 113-го полку в Чернівцях).

У сфері соціально-політичних відносин міжвоєнна Румунська держава з метою консолідації новоприєднаних земель обрала шлях насильницької та агресивної румунізації нерумунського населення.

Національна асиміляція українців та інших національних меншин здійснювалася методами політичної, ідеологічної, культурно-освітньої дискримінації.

Послідовно проводячи політику румунізації українців, правлячі кола Румунії намагалися довести забезпеченість належності українських земель північної частини Буковини і Бессарабії до Румунії.

Щоб підтвердити «румунський характер» краю та «стерти сліди перебування чужинців» на Буковині чи Бессарабії румунський уряд широко вдавався до засобів політики у галузі адміністративного устрою.

Урядовим Декретом (21 липня 1919 р.) перейменовано ряд населених пунктів та «повернуто» їм «старі молдавські назви». А в ході наступних адміністративних реформ (йдеться про адмінреформу 1926 р.) для досягнення асиміляційної стосовно українців мети, вже й волостям давали назви, що відображали стару молдавську номенклатуру. В такий спосіб румунська влада мала намір переконати світ у законності «історичних прав» Румунії на Буковину. Також адміністративно-територіальні одиниці (за І.Піддубним) були створені таким чином, щоб включити до складу північних повітів Буковини якомога більше сіл з румунським населенням і тим самим дещо зменшити показники чисельної переваги українського населення в краї. Цей же вчений не безпідставно вважає, що запровадження міністерських директоратів наприкінці 1930-х рр. було однією із спроб ліквідувати історичні провінції, замінивши їх адміністративними одиницями.

Насильницька румунізація українців у доволі грубій формі проводилася насамперед у сфері освіти: ліквідовувалися українські школи, людей переслідували за користування українською мовою. Згідно із Законом «*Про початкову народну державну школу та про науку в нормальних (учительських) школах*» (28 липня 1924 р.) українці вважалися «румунами, що забули свою рідну мову», а тому спеціальний Декрет Міністерства освіти зобов'язував їх віддавати своїх дітей лише до державних або приватних шкіл, де викладання ведеться румунською мовою. Після цього Закону румунізація українських шкіл відбувалася прискореними темпами. Уже в 1926/27 навчальному році на Буковині не залишилося жодної української початкової школи –

вони були зрумунізовані. Вчителів-українців змушували складати державний іспит з румунської мови. Румунські вчителі отримували зарплатню на 50% вищу від платні місцевим учителям. У Чернівецькому університеті закрито всі кафедри з українською мовою навчання. В 1926 р. було заборонено ввезення на Буковину з-за кордону українських книжок, газет, нот і навіть ікон.

Румунська влада переслідувала й культурно-освітню працю українців на Буковині. Із 590 товариств, що були перед війною, в 1924 р. залишилося тільки 14. Занепала діяльність найстарішого й найважливішого культурно-освітнього товариства «Руська бесіда». Закривалися українські читальні, газети та журнали. Румунізація торкнулася й церковної служби. У суворих умовах румунського режиму в стані облоги довелося вести боротьбу українським політичним партіям, діяльність яких (за винятком однієї – Української національної партії) проводилась у підпіллі. Проте й єдина легально діюча українська політична партія особливого впливу на українські маси не мала впливу через свою незначну чисельність.

Особливо посилилася дискримінація українського населення з початком 30-х рр., коли лідери правлячої Націонал-цараністської партії висунули гасло «Румунія для румунів». Відтоді шалена шовіністична пропаганда поєднувалася з каральними заходами задля насадження всього румунського. Українські назви населених пунктів змінювали на румунські. У 1936 р. з'явився урядовий циркуляр, яким заборонялося вживати історичні назви населених пунктів в офіційних документах і в пресі. Румунізувалися прізвища місцевих жителів. Була заборонена навіть назва «українці». Проте, усупереч активному румунському тиску та посиленій румунізації, українці (на 1940 р.) і далі становили абсолютну чи принаймні відносну етнічну більшість в усіх повітах Північної Буковини, за винятком Герцаївського.

Ставлення до українців змінилося наприкінці 1930-х рр., коли стосунки влади з національними меншинами у виконавчій сфері виводилися на новий рівень. Так, відповідно до Закону *«Про організацію Управління у справах меншостей»* (4 травня 1938 р.), останнє під назвою «Генеральний комісаріат для національних меншостей» підпорядковують безпосередньо Раді Міністрів. Зважаючи на це, українська делегація, починаючи від весни 1939 р., вживала заходів перед комісаром у справах меншостей щодо визнання національних прав українців і, зокрема, принципового визнання українців у Румунії як окремої національної меншини.

Першим визнанням українців на державному рівні стала пропозиція комісара у справах меншостей (квітень 1940 р.) перед

Палатою депутатів щодо прийняття української меншості до політичної формації «Фронт національного відродження». Одночасно було дозволено у школах українських громад на Буковині, у Бессарабії та Мараморощині запровадити навчання української мови (4 години щотижня і дві години релігії українською мовою). Єдиною репрезентацією українців перед владними державними органами мала стати заснована тоді ж (квітень 1940 р.) «Українська національна громада». Проте всі ці заходи так і не були реалізовані.

У соціально-економічній сфері румунська політика щодо українців містила елементи економічної дискримінації.

Панівні кола Румунії не мали ні змоги, ні бажання економічно розвивати новоприєднані території. Навпаки, нерідко наявне з довоєнних часів промислове устаткування вивозилося в центральні регіони Румунії. Зокрема, було демонтовано й вивезено устаткування Аккерманських трамвайних майстерень і прядильної фабрики, а також основна частина обладнання Ізмайльського й Ренійського портів. Промислові підприємства Північної Буковини та Бессарабії залишалися, як і раніше, дрібними й напівкустарними. Не витримуючи конкуренції на світовому ринку, вони часто зазнавали краху навіть у часи сприятливої кон'юнктури.

У 30-х роках, за умов економічної кризи, кількість промислових підприємств Північної Буковини скоротилася майже наполовину, а в Південній Бессарабії – на чверть. Робітники, яким вдалося зберегти роботу, одержували зарплату в половинному розмірі. Ще гіршим виявилось становище безробітних. Мала місце й дискримінація за національною ознакою. Закон «*Про захист національної праці*» (1938) вимагав витіснення представників корінного населення румунським елементом не лише в установах, а й на підприємствах.

Гострою для українців, у своїй переважній масі – хліборобів, була проблема малоземелля та безземелля. Аграрна політика королівського уряду Румунії будувалася відповідно до конкретних соціально-економічних умов різних українських земель. У Бессарабії закон про аграрну реформу вступив у дію з 1920 р., на Буковині – з 1921.

Аграрна реформа в Бессарабії насамперед враховувала інтереси поміщиків, у яких в 1918 р. відібрали землю. Румунські власті після анексії краю не наважилися відразу покінути з результатами аграрної революції. Замість цього вони встановили високі викупні платежі, щоб селянам було не вигідно користуватися поміщицькою землею. Високі податки й несприятлива ринкова кон'юнктура призводили до розорення селянських господарств. У Бессарабії, зокрема, було закладено в

банківських установах майже всі господарства. Поступово у селян відібрали не менш як половину одержаної в 1918 р. землі, яка повернулася, здебільшого, до колишніх власників.

На Буковині, де аграрна революція не відбулася, селянам належало тільки 47% сільськогосподарських угідь. Решта перебувала у володінні поміщиків, Церкви, держави. Земельна реформа короля Фердинанда передбачала залишити у власності кожного поміщика від 100 до 250 га. Надлишок земель вилучавсь у фонд проведення аграрної реформи. Всього у поміщиків було відібрано (із викупом) понад 74 тис. га, тобто третину їхнього земельного фонду.

Середній розмір ділянки, яку одержували українські селяни, не перевищував одного гектара. А переселенці (колоністи), наприклад, з Південної Буковини одержували, як мінімум, півгектара під садибу, гектар пасовищ і 4,5 га ріллі. Верхня норма землезабезпечення дорівнювала в них 10 га. Задля справедливості, зауважимо, що в силу різних причин, як і в Польщі, румунська політика осадництва мала лише частковий успіх (*С.Кульчицький*). Нерідко румунські колоністи продавали землю своїм сусідам-українцям і поверталися на старе місце проживання.

Таким чином, у міжвоєнний період в Румунії утвердився державно-політичний режим, який на окупованих українських землях проводив колонізаторську політику, спрямовану на повну і всебічну інкорпорацію українських етнічних земель у державно-правову систему королівської Румунії та румунізацію українського населення. Цій меті слугували державний апарат, включаючи систему каральних органів, та законодавство. Вони були знаряддям національного та соціального гноблення українців.

Утворення Чехо-Словацької республіки (ЧСР) та входження до її складу Закарпаття

Міжвоєнна Чехо-Словацька держава постала в умовах розпаду Австро-Угорщини, коли Чеський Національний комітет (ЧНК) у Празі ухвалив *Тимчасову конституцію* (13 листопада 1918 р.), відповідно до якої Габсбурзька династія позбавлялася права на чеські землі та проголошувалася Чехо-Словацька республіка (ЧСР). Вищим законодавчим органом країни ставали Тимчасові національні збори, які утворювалися завдяки розширенню складу ЧНК (з 30 до 256 депутатів – пропорційно до результатів довоєнних виборів до рейхсрату) та введенням у них 40 словацьких депутатів. Для обґрунтування правомірності існування ЧСР на Паризькій мирній конференції чеським керівництвом була

вміло використана т. зв. *концепція «єдиного чехословацького народу»*. Проте, зважаючи на багатонаціональний склад держави, у Сен-Жерменському договорі містилися зобов'язання перед ЧСР щодо забезпечення прав усім національним меншинам.

Хронологічно політичний розвиток міжвоєнної Чехо-Словаччини поділяють на два періоди, що відокремлюються укладенням відомої *Мюнхенської угоди* (28-30 вересня 1938 р.). У домюнхенській Першій Чехо-Словацькій республіці було завершено побудову державно-правової системи. А післямюнхенський період існування Чехо-Словацької держави увійшов в історію під назвою «Друга республіка» і став паузою перед її зникненням через півроку. Організація політичної влади та органів правосуддя в ЧСР у 20–30-х роках ХХ ст. ставила домюнхенську Чехо-Словаччину у ряд демократичних, цивілізованих, з високим рівнем правової культури держав Центральної Європи.

Відтак новоутворену ЧСР представники окремих політичних сил Закарпаття, щоправда під впливом активної позиції в цьому питанні закарпатської еміграції в США, справедливо вважали меншим злом. Це стало мало не головним аргументом щодо наміру об'єднати край саме з Чехо-Словаччиною. Це проголосила утворена 8 квітня 1919 р. *Центральна Руська Народна Рада*. Саме це рішення підтвердив укладений в ході Паризької конференції у Версалі Сен-Жерменський мир (10 вересня 1919 р.), який разом з Тріанонським мирним договором (4 червня 1920 р.) став міжнародно-правовою основою входження території українського Закарпаття до складу ЧСР.

Зазначимо, однак, що приєднання Закарпаття до ЧСР було вчинено проти волі більшості русино-українського населення краю та уряду Української Народної Республіки. Так, збори в Хусті, що відбулися 21 січня 1919 р. за участю 420 делегатів від 175 сіл, одноголосно прийняли рішення про возз'єднання Підкарпатської Русі з «...усією Україною». До цього Національні ради закарпатських русинів-українців (в Любовні – 8 листопада, в Сваляві – 8 грудня, в Мараморосьькім Сиготі – 12 грудня 1918 р.) також висловились за приєднання краю до України.

10 грудня 1918 р. угорський уряд, аби зберегти Підкарпатську Русь у складі своєї держави, створивши перед тим у Будапешті Руську Народну Раду, скликав з'їзд (в основному із змодяризованих русинів), на який було запрошено й делегацію з Підкарпатської Русі. Проте переважна більшість делегатів висловились за приєднання краю до України. Але остаточне рішення з цього питання тоді прийнято не було, оскільки на

вимогу делегатів з'їзд було перенесено з Будапешта до Хуста, де він і відбувся 21 січня 1919 р.

22 січня 1919 р. в столиці України Києві, де відзначався акт соборності (Злуки) України, тобто возз'єднання західних і східних українських земель, Підкарпатська Русь розглядалась як складова частина Української держави. Урядова делегація УНР, яка офіційно брала участь у роботі мирної конференції в Парижі в 1919–1920 рр., виступила проти приєднання Підкарпатської Русі до Чехо-Словацької республіки. Проте воля русинів-українців Підкарпатської Русі і позиція урядової делегації УНР не були враховані державами Антанти.

Де-юре у складі ЧСР територія Закарпаття була виділена в окремий адміністративний край під назвою «Підкарпатська Русь» (11,4 тис. кв. км). Як адміністративна одиниця, яка за назвою враховувала історичні традиції та численну перевагу на Закарпатті саме українського фактора, Підкарпатська Русь не об'єднувала усіх етнографічних українських земель у межах Чехо-Словацької держави (поза її межами залишалися землі Пряшівського українського етнографічного масиву (всього 3,5 тис. кв. км) та Мараморощини – невеликої смуги українського етнічного розселення на південь від Тиси площею в 700 кв. км, котра, як уже відзначалося, – відійшла до Румунії).

Згідно з Сен-Жерменським мирним договором місце українського Закарпаття («Підкарпатської Русі») у державно-правовому полі ЧСР визначалося як цілком автономної адміністративно-політичної одиниці в складі федеративної держави. Зокрема, Чехо-Словаччина як суб'єкт міжнародного права щодо Закарпаття Договором взяла на себе зобов'язання стосовно необхідності встановлення території Підкарпатської Русі у міжнародно визначених кордонах й забезпечення їй автономного статусу у складі Чехо-Словацької держави. ЧСР зобов'язалася гарантувати надання Підкарпатській Русі найвищого, сумісного з цілісністю держави, ступеня самоврядування, яке, серед іншого, передбачало: право на наділений законодавчою владою (питання мови, шкільництва, релігійні, місцева адміністрація) Сойм (сейм), сприяння щодо обрання адміністрації краю (за можливості із місцевих жителів), забезпечення населенню Підкарпатської Русі пропорційного представництва в парламенті ЧСР тощо.

Крапкою в процесі юридичного оформлення входження Закарпаття до складу ЧСР стало укладення Тріанонського мирного договору (4 червня 1920 р.), за яким, відповідно до існуючих міжнародно-правових норм, Угорщина відмовилася на користь Чехо-

Словацької республіки від території Підкарпатської Русі разом з її населенням.

Отже, з погляду норм тодішнього міжнародного права, територію Підкарпатської Русі законно і легітимно на правах автономного утворення було включено до складу Чехо-Словацької республіки, яка була суб'єктом міжнародного права. Як автономна одиниця українське Закарпаття під офіційною назвою «Підкарпатська Русь» мало одержати найширші права: автономний сейм з юрисдикцією в питаннях мови, освіти, релігії і місцевого управління та представництво в парламенті республіки.

Державно-правові засади статусу Підкарпатської Русі та її адміністративно-політична організація

Рішення Сен-Жерменського мирного договору, хоч і з певними обмеженнями автономних прав Підкарпатської Русі, були закріплені у внутрішньому законодавстві ЧСР. Насамперед, відповідні норми міжнародної угоди відтворювала ухвалена Тимчасовими національними зборами «Конституційна Грамота» – Конституція Чехо-Словацької республіки (29 лютого 1920 р.).

Сформульовані в Основному законі ЧСР (складався з трьох частин – Вступного Закону до Конституційної хартії, власне Конституційної хартії та Закону про принципи мовного права) правові норми урегульовували структуру державного устрою республіки й визначали місце в ньому Закарпаття. Зокрема, Конституція проголошувала територію ЧСР єдиним неподільним цілим, а всіх її громадян рівними незалежно від походження, мови, раси або віросповідання. Самоврядній території Підкарпатської Русі декларувалося надання найширшої, сумісної з єдністю Чехо-Словацької республіки, автономії. Далі у документі йшлося про власний сойм Підкарпатської Русі (обирає свою президію), який ставав правомочним видавати закони у справах, що стосуються мови, освіти, релігії, а також в усіх тих, які можуть бути передані в його відання законами Чехо-Словацької республіки. Закони, прийняті соймом Підкарпатської Русі, затверджуються Президентом республіки і публікуються в спеціальному збірнику за підписом губернатора.

Окремо в конституційному акті зазначалося, що Підкарпатська Русь має бути представлена в Національних зборах «своїми» сенаторами, обраними згідно з виборчою системою Чехо-Словаччини. Самоврядну територію Підкарпатської Русі має очолювати губернатор (призначався Президентом Чехо-Словацької республіки на пропозицію уряду, але відповідав також

і перед соймом автономії). У Конституції також стверджувалося, що чиновники Підкарпатської Русі обираються за можливості з місцевого населення, а усі питання, що стосуються права обирати і бути обраним до сойму, визначатимуться окремим законом.

На думку фахівців (*Ю.Бисага, В.Лемак*), Конституція ЧСР (1920) була однією з найбільш демократичних у післявоєнній Центральній Європі. Вона забезпечувала (на індивідуальному рівні) своїм громадянам винятково широкі права і свободи. Це, насамперед, рівність усіх перед законом, незалежно від мови, національності, віросповідання; свобода особи і майна, тобто право поселятися на будь-якій території, набувати нерухомість та займатися там діяльністю, що приносить прибуток, у рамках загальноправових норм; недоторканність житла; свобода друку, зборів і право збиратися мирно і без зброї та створювати товариства; право петицій; таємниця листування; свобода викладання і совісті, свобода висловлення думок тощо.

Важливими з погляду створення механізму гарантій вільного розвитку в державі для національних меншин, зокрема й українців, став Закон про принципи мовного права (складова Конституції ЧСР). Попри те, що у Підкарпатській Русі т. зв. «чехословацька мова» тимчасово набувала статус «офіційної державної мови», права місцевих українців забезпечувалися. Наприклад, прокуратура республіки зобов'язувалася «формулювати публічне звинувачення проти звинуваченого, який говорить іншою мовою, також і цією мовою, а при нагоді тільки цією мовою». Згідно з Конституційною хартією, у районах компактного проживання представників національних меншин їх установи передбачалося фінансувати з державного бюджету. В Хартії особливо наголошувалося, що «всякого роду примусова денационалізація забороняється. Порушення цього принципу може визначатися законом як кримінальний вчинок» (*Ю.Бисага*).

Перша чеська адміністративно-політична організація Закарпаття, здійснена у 1920-х роках, мала на меті, передовсім, утримання й поступову інкорпорацію (інтеграцію) краю до загально-чехословацької суспільно-політичної й соціально-економічної систем та відносин із врахуванням його історико-національних особливостей.

Після проголошення рішення про включення території Закарпаття до складу ЧСР для організації адміністрації краю в Ужгороді створюється Цивільна Управа (липень 1919 р.) на чолі з чеським адміністратором (1928 р. перейменована на Земську Управу). Втім, уся повнота влади на території Закарпаття спочатку належала військовим, підпорядкованим французькому генералові

Еноку. Останній, зважаючи на наслідки угорської революції, зокрема посиленням проявів боротьби за незалежність серед колишніх угорських урядовців, запровадив (листопад 1919 р.) на всій території краю стан військової диктатури (тривала до 1922 р., але не стала перешкодою на шляху створення на Закарпатті цивільних структур влади).

Першим нормативним актом, що визначав правовий статус органів державного управління на території краю і дав йому офіційну назву, став *«Генеральний статут про організацію адміністрації Підкарпатської Русі, приєднаної Паризькою конференцією до Чехословацької республіки»*, затверджений 7 листопада 1919 р. Радою міністрів ЧСР і проголошений в Ужгороді 18 листопада.

Структурно цей документ складався з чотирьох частин. Його перша частина, зокрема, гарантувала виконання основних положень Сен-Жерменського договору щодо Закарпаття, а за другою частиною Генерального статуту встановлювалась демаркаційна лінія між словаками і русинами. У третій частині йшлося про те, що аж «до юридичного визначення вибраним соймом буде вживатися історична назва Підкарпатська Русь; паралельно цьому може вживатися назва Русинська», а «в школах народна мова буде мовою навчання, як і офіційною мовою взагалі». Відповідно до положень четвертої частини Статуту празький уряд мав право призначати тимчасового адміністратора, в розпорядження якого виділялась необхідна кількість урядників.

Адміністратор очолював Директорію Підкарпатської Русі («тимчасову русинську автономну директорію») як дорадчий орган «по законодавству і управлінню в усіх мовних, шкільних і релігійних питаннях та в питаннях місцевого управління» та вибору й заміщенню чиновників і службовців адміністративних структур. Директорія Підкарпатської Русі на чолі з Г. Жатковичем розпочала свою діяльність з ряду політичних та соціально-економічних вимог, більшість з яких ігнорувалась як Цивільним Управлінням, так і празькою владою. На знак протесту вже 19 лютого 1920 р. члени Директорії подали у відставку.

Згідно з урядовим розпорядженням *«Про зміну Генерального статуту Підкарпатської Русі»* (26 квітня 1920 р.) Директорія як особливий адміністративний орган, що здійснював в краї виконавчу владу, ліквідовувалася. Натомість, інститут Цивільної Управи закріплювався юридично, однак замість посади адміністратора запроваджувалися посади тимчасового губернатора (призначався президентом ЧСР за пропозицією уряду на термін, установлений Сеймом Підкарпатської Русі) та віце-

губернатора. При губернаторові діяв дорадчий орган – губерніяльна рада. Губернатором мав призначатися представник місцевого населення, а віце-губернатором ставав чеський урядовець. Оскільки віце-губернаторові підпорядковувалися усі відділи (реферати) Цивільної Управи, то саме йому практично й належала уся повнота влади у краї. Якщо між губернатором і віце-губернатором виникали розходження, то їх розв'язання покладалося на празький уряд. В цілому, структура і повноваження державної адміністрації на Закарпатті регулювалися Законом *«Про організацію жупних і окружних урядів ЧСР»* (29 лютого 1920 р.). За винятком запровадження посад губернатора і віце-губернатора, адміністративно-політична структура першої половини 20-х рр. краю загалом не відрізнялися від таких в інших регіонах республіки.

Адміністративна реорганізація у Чехо-Словаччині 1925 і, особливо, 1927 рр. лише віддаляла Закарпаття від реальної автономії, оскільки на території усієї республіки здійснювалася лінією подальшої централізації та уніфікації влади й управління.

Закон ЧСР *«Про організацію політичного управління»* (14 липня 1927 р.), що запровадив новий адміністративно-територіальний поділ Чехо-Словаччини, де-юре автономну «Підкарпатську Русь» під новою назвою – «Земля Підкарпаторуська» – фактично прирівняв до трьох інших чеських провінцій (Чехія, Моравія-Сілезія, Словаччина). У краї встановлювалася посада крайового президента (перший президент А.Розсипала), формувався крайовий представницький орган – крайове заступництво (дві третини місць якого були виборними, третина – призначалася центральною владою). Ліквідовувався адміністративно-територіальний поділ краю на жупи (комітати), замість яких утворювалися нові – округи (інша назва – повіти, землі) – нотарські райони (всього 130) – громади (всього 478).

На чолі округів (всього 13) стояли *земські президенти*. Керівні посади в окружних та нотарських, а також жандармських та поліцейських управах і судах посідали переважно чеські урядовці, які не завжди прихильно ставилися до політичних вимог українців. Розгалужений чехословацький апарат наділявся широкими повноваженнями особливо після прийняття Закону *«Про охорону республіки»* (1923). В округах створювалися Самоврядні представницькі органи – земські заступництва (склалися з 12 обраних і 6 призначених членів), що створювалися в округах, наділялися обмеженими функціями. Ще більше обмежувалося самоврядування в сільських громадах. На активні протести проти

централізаторської політики влади місцевих політичних діячів, страйки робітників краю празький уряд не звертав уваги.

Отже, державно-правові засади статусу Закарпаття у складі ЧСР були виписані у Конституції республіки. Згідно з основним законом, Закарпаття, по-перше, в державно-правовому плані одержало де-юре автономні права, передбачені Сен-Жерменським мирним договором. По-друге, конституційне законодавство створило досить досконалий механізм вільного розвитку національних і релігійних меншин, до яких належали русини-українці. Замість конституційно узаконеного самоврядування у Закарпатті, на практиці в краї з 1920-х років розпочався процес запровадження централізованої адміністративної системи управління. Структура і повноваження адміністративно-політичних органів у Підкарпатській Русі загалом не відрізнялися від інших регіонів ЧСР. Місцевий губернатор празьким урядом наділявся обмеженими правами, а уся виконавча влада належала віце-губернаторові, чеха за національною приналежністю, який практично був довіреною людиною Президента і Уряду республіки.

Чехословацька політика щодо Закарпаття та забезпечення ЧСР політичних прав закарпатських українців

Порівняно з польською та, особливо, румунською етнополітикою, чехословацька політика щодо Закарпаття в історичній та спеціальній літературі характеризується як відносно ліберальна. Входження Закарпаття до складу ЧСР розглядалося її керівниками як необхідність вирішення усієї сукупності політичних, адміністративних, господарських і культурних проблем приєднаного краю. Тому, незважаючи на проросійську і антиукраїнську орієнтацію правлячих кіл Чехо-Словаччини (М.Тиводар), Закарпаття у її складі пройшло шлях значного національно-культурного піднесення та господарського розвитку.

Головним пріоритетом політичної діяльності ЧСР у перші роки існування, які збіглися зі світовою економічною кризою 1921-1922 рр., була соціально-економічна сфера: інтеграція окремих її територій, створення єдиного господарського комплексу, здійснення аграрної реформи, проведення соціальних перетворень тощо.

На загальнодержавному рівні значна увага в діяльності влади приділялася здійсненню такої соціальної політики, яка б позитивно відобразилася на соціальному становищі населення у регіонах, зокрема й Підкарпатській Русі. Так, у 1924 р. було прийнято закон про загальне соціальне страхування по хворобах і

старості. У 1925 р. система виплат прямої державної допомоги на випадок безробіття була скасована, а забезпеченням безробітних почали опікуватися профспілки. Було прийнято закон про оплачувану відпустку та запроваджено диференційовані пенсії. Для службовців державних і громадських установ розмір пенсії наближався до останньої зарплати, у службовців приватних підприємств він становив дві третини зарплати, а в робітників коливався від 20 до 30%. Значний обсяг соціальної допомоги здійснювали громадські благодійні організації. Для захисту інтересів сільських виробників було прийнято закон про запровадження протекціоністських заходів, які перешкождали імпорту продовольства.

Чи не найбільше за період чеського правління у Закарпатті було зроблено у соціально-економічній сфері. Так, чималих успіхів чехи досягли у розвитку економічної структури краю, зокрема, у ділянці технічної відбудови та соціальної організації краю (нові шляхи, громадські будови, лікарні). Зрештою, статистика свідчить, що за короткий міжвоєнний період ХХ ст. чехи справді встигли добре розвинути соціальну та економічну структури Закарпаття. У містах постала більшість сучасних функціональних громадських будівель із своєрідною архітектурною довершеністю. У 1921 р. в Ужгороді з'являються кінотеатри, а у 1929 р. в місті збудовано перший у Закарпатті аеропорт. Для чиновників збудували кілька гарних дільниць у Ужгороді та Хусті.

Проте чехам не вдалося розв'язати основної соціально-економічної проблеми краю – безземелля й безробіття. Попри те, що згідно із Законом ЧСР про аграрну реформу (квітень 1919), який в цілому спрямовувався проти крупних австрійських та угорських магнатів (на Закарпатті зокрема), проведена у регіоні 1920-х рр. чеська земельна реформа виявилася не зовсім ефективною. Частина землі у регіоні в результаті вилучення у власників для подальшого її перерозподілу відійшла до державної земельної служби (фонду), ліси і пасовиська передавалися державним органам – лісовим дирекціям, а решта – новим власникам. Значну кількість земель продали за викуп заможним селянам та на пільгових умовах роздали (т. зв. «*крейткові маєтки*») легіонерам та функціонерам Аграрної партії. Церковного землеволодіння реформа майже не торкнулася. У результаті чеська земельна реформа на Закарпатті охопила тільки незначну частину великої земельної власності (селянам – безземельним та малоземельним – було виділено лише 35 тис. га землі).

Хронічне безробіття (лише протягом 1929-1937 рр. кількість безробітних збільшилась у 15 разів, а на початку 1932 р. безробітних

було понад 100 тис. чол.) закарпатського населення особливо спричиняло те, що ряд місцевих підприємств, не витримуючи конкуренції з чеською промисловістю, були закриті. Робочий день на діючих підприємствах був ненормований (10-12, а подекуди 14-16 год. на добу). Головно господарська криза на Закарпатті на початку 1930-х рр. навіть зумовила у регіоні голод. Зрештою, яскравою ілюстрацією соціально-економічного становища регіону, порівняно з іншими в межах ЧСР, є той факт, що у середині 30-х спеціальна комісія Ліги Націй офіційно визнала Закарпаття найбільш бідним регіоном неаданської Європи (*О.Підлуцький*). І празький уряд не робив практично нічого, щоб якось вирівняти кричущу невідповідність в економічному розвитку різних регіонів своєї держави.

Втім, за час чеського правління на Закарпатті активізувалось громадське та національне життя. Так, у краї функціонувало три мови – українська, російська, якою користувалися місцеві москвофіли, та «русинська», яка зводилася до спроби надати літературної форми закарпатським діалектам української. Чехи демонстративно дотримувалися «нейтралітету» у боротьбі цих трьох мов, і в школах чи державних установах вони могли вживатися на однакових засадах на вибір самого населення. Насправді ж такий різнобій просто робив чехословацьку владу стійкішою. Найтолерантніше Прага ставилася до українців. Це стосується не лише Закарпаття. Чеська земля надала притулок багатьом політичним емігрантам із Наддніпрянської України та уярмленої поляками Галичини. З 1921 р. у Празі функціонував Український вільний університет, був і Український сільськогосподарський інститут.

Особливо на початку своєї окупації чехи намагалися піднести рівень освіти та культури закарпатських українців. Тоді майже з кожного села у Чехо-Словаччину направлялися учні для опанування ремесел (ковальство, кравецька справа, шевство, бондарство тощо), що за угорського панування для українців були недоступні. У 1920-1930-х рр. відбулися певні зрушення і в середній освіті. Так, в Ужгородській, Мукачівській та Берегівській гімназіях викладання почалося українською мовою. Восени 1922 р. було відкрито гімназію у Хусті. У 1927 р. створено єдину в Європі ромську школу. У 1920-х роках у краї виходило близько 60 періодичних видань. Отож, твердження закарпатців десь року з 1936-го, що Чехо-Словаччина за 15 років свого існування зробила для культурно-національного розвитку тамтешніх українців більше, аніж Австрія за 200 років, певною мірою відповідають дійсності (*О.Підлуцький*).

Однак, починаючи з 1930-х рр. на Закарпатті помітні ознаки політики національно-культурного утиску українців. Так, в освітній сфері політика чехословацького уряду була спрямована на чехізацію населення через насадження чеських шкіл, які будувалися на кошти українського населення краю. Чеські школи перебували на привілейованому становищі і насаджувалися навіть у тих районах, де чеського населення не було взагалі. Там їх відвідували переважно єврейські діти. За 20 років панування в Закарпатті чеські власті відкрили 213 самостійних чеських шкіл та 191 чеський філіал при українських та угорських школах. Показовим також є факт, що 34 тис. проживаючих на Закарпатті чехів у 1938 р. мали п'ять гімназій з чеською мовою навчання, а 450 тис. українців тільки чотири. Чеська мова як офіційна мова республіки запроваджувалася також в усіх державних установах. Навіть слова «українець», «український» стали небажаними для властей, а у 1938 р. взагалі було заборонено вживати термін «українець» у стосунку до закарпатця. Заборонялося вживати на сторінках газет і на мітингах слова «Закарпатська Україна».

Діяльність ЧСР щодо забезпечення політичних прав закарпатських українців зводилася зводилася до зволікання виконання визначених у Сен-Жерменському договорі й закріплених Конституцією ЧСР зобов'язань про надання краю автономного статусу. Фактично від початку входження Підкарпатської Русі до складу Чехо-Словацької республіки остання послідовно дотримувалася курсу нехтування політичними правами закарпатських українців, а, отже, – положеннями власної Конституції.

Зокрема, не додержувалося конституційне положення про комплектування державної служби в краї переважно місцевими фахівцями: роздутий адміністративно-управлінський апарат Підкарпатської Русі (20 тис. чиновників) на 70-80% складався із чеських і словацьких урядників, хоча чехи і словаки становили всього близько 4% населення Закарпаття. У 1922 р., наприклад, три із чотирьох жупанатів краю (Ужгородський, Мукачівський і Берегівський) очолювали особи чеської національності, серед 19 окружних начальників було лише 3-є русинів, правління жупанатського уряду в Мукачеві у 1927 р. складалося з 23 чехів, 7 русинів і 4 угорців, в Президії Цивільного управління в Ужгороді працювало 12 чехів і 2 русини і т. д. (*С.Віднянський*). На це були, як слушно відзначають фахівці з історії Закарпаття, як свої об'єктивні причини – відсутність місцевих управлінців й освічених кадрів, зокрема, достатньої кількості гуманітарної й технічної інтелігенції, так і суб'єктивні – прагнення центральної влади якомога швидше інтегрувати Підкарпатську Русь у чехословацьке суспільство, здійснити, зокрема, її модернізацію.

Певною дискримінацією населення Закарпаття в політико-правовому сенсі було те, що представників краю не було у парламенті держави – Національних зборах ЧСР, утворених на основі Конституції в квітні 1920 р.: лише в березні 1924 р. закарпатці вперше взяли участь у виборах до республіканського парламенту. Мали місце й інші порушення конституційних прав закарпатців. Наприклад, під час перепису населення в грудні 1930 р. чехословацькими урядовцями здійснювався тиск на закарпатців при визначенні ними своєї національності. Спостерігалось також насильне запровадження чеської мови у державних установах краю тощо.

Водночас ці хиби у становленні й функціонуванні державно-політичної системи ЧСР на Закарпатті сприяли активізації суспільно-політичного руху в краї, який в ході поступових демократичних перетворень у політичній, культурній і соціальній сферах ставав все вагомішим чинником загальнодержавного громадсько-політичного життя.

Демократичні засади чехословацької Конституції створювали сприятливі можливості й умови для розгортання процесів політизації й структуризації закарпатського суспільства, зокрема, для виникнення й діяльності політичних партій, громадських об'єднань, культурно-освітніх товариств та інших інститутів й елементів громадянського суспільства.

Реалізація конституційних прав автономії Закарпаття. Проголошення Карпатської України

Юридичні передумови реалізації автономії. Боротьба закарпатців за автономію краю, а також справедливе визначення західних кордонів Закарпаття (зі Словаччиною) тривала протягом усього періоду існування домюнхенської ЧСР. Цей рух русинів-українців по обидва береги річки Уж був дійсно всенародним: у ньому брали участь практично всі політичні партії, громадські об'єднання і національно-культурні товариства Закарпаття. Однак політично-класові й національно-культурні розбіжності, зокрема протистояння русофільського та українського напрямів, були фактором, який полегшував правлячим колам ЧСР тривалий час утримувати цей масовий патріотичний рух в безпечних для Праги рамках. Ситуація змінилася в другій половині 1930-х рр., коли, з одного боку, на Закарпатті відбулася радикалізація громадсько-політичного життя щодо питань національно-культурного розвитку та реалізації автономних прав краю, а з іншого – в Європі загострилася політична криза, в центрі якої опинилася ЧСР. Тоді

територіальні претензії до ЧСР висунули практично всі сусідні держави, насамперед Німеччина, яка розгорнула активну кампанію щодо її внутрішньої та зовнішньої дестабілізації. Попри всі зусилля, ЧСР не змогла уберегтися від небезпечно наростаючої зовнішньополітичної ізоляції.

У цих умовах в ЧСР після тривалого переговорного процесу між представниками уряду і коаліційних політичних сил Закарпаття було прийнято Закон *«Про тимчасове врегулювання становища губернатора Підкарпатської Русі»* (8 липня 1937 р.), який дослідники (Ю.Бисага) вважають «першим етапом» на шляху реалізації автономії Підкарпатської Русі.

Згаданий Закон (вступив у дію восени 1937 р.) складався з 25 статей, і, серед іншого, передбачав поділ управлінської влади в Підкарпатській Русі між губернатором і віце-губернатором. Згідно з даним Законом, а також з існуючою на той час політичною практикою, губернатором краю мала б стати відома особа з середовища підкарпатських русинів-українців, тоді як віце-губернатором – лише управлінський урядник.

Повноваження губернатора краю мали поширюватися на питання мови, школи, релігії та місцевої адміністрації. Губернатора мав призначати і відкликати за пропозицією уряду Президент республіки. Останньому перед вступом на посаду (§ 2 закону), губернатор мав пообіцяти бути вірним Чехо-Словацькій республіці, неподільною частиною якої була Підкарпатська Русь, піклуватися про добробут народу, свідомо й старанно виконувати свої обов'язки, дотримуватись положень Конституції та інших законів. Закон унезалежнював губернатора від міністра внутрішніх справ ЧСР, чи будь-якого іншого міністра, – він був відповідальний тільки перед чехословацьким урядом, а з призначенням Сойму – також перед цією структурою політичної влади у Підкарпатській Русі.

Закон також визначив важелі балансу влади губернатора. Зокрема, повноваження губернатора мали обмежувати крайове правління. Лише на пропозицію останнього губернатор мав право призначати старост міст Ужгорода та Мукачєвого, затверджувати сільських старост, а також видавати розпорядження щодо створення, коли треба, органів тимчасового управління у населених пунктах краю.

Усі кадрові призначення службовців мали здійснюватися за спільним погодженням між губернатором і віце-губернатором. У випадку розбіжностей в їх поглядах на справи краю суперечку вирішувало міністерство внутрішніх справ або компетентне галузеве міністерство. Останнє положення Закону однозначно показує, що вирішальне слово у питаннях управління на території

українського Закарпаття і надалі залишалося в руках Праги, а Чехо-Словаччина за суттю залишалася централізованою унітарною державою.

Несприятливі для Чехо-Словаччини міжнародні обставини (наслідки Мюнхенської конференції (29-30 вересня 1938 р.), коли за участю керівників урядів Великої Британії, Франції, Німеччини та Італії було прийнято рішення про задоволення ультимативних вимог щодо ЧСР до Німеччини, зокрема, було приєднано високорозвинену з промислового погляду Судетську область (проживало понад 3 млн німців), а Польща на початку жовтня дістала Тешинську Сілезію), викликали послаблення центральної виконавчої влади ЧСР. 5 жовтня 1938 р. на знак протесту проти політики диктату і розвалу республіки пішов у відставку з посади президента Е. Бенеш. Під впливом зазначеної обставини, а також внутрішнього тиску, празький уряд нарешті погодився (11 жовтня 1938 р.) на створення у Закарпатті автономного уряду. Це означало його згоду на реальні зміни в державно-правовому та політико-адміністративному становищі краю.

Юридично остаточно розв'язати наболілу проблему закарпатської автономії мали кілька нормативних актів – *«Конституційний закон про автономію Підкарпатської Русі»* № 328 (22 листопада 1938 р.) та Декларація уряду Чехо-Словаччини *«Про новий текст розпоряджень про автономію Підкарпатської Русі»* (12 грудня 1938 р.).

Структурно Конституційний закон про автономію Підкарпатської Русі (22 листопада 1938 р.) складався з двох розділів, двох частин, п'яти глав та семи статей.

У першій частині була передбачена процедура узгодження законів, які діють (приймаються парламентом Чехо-Словаччини і Сеймом Підкарпатської Русі). Остаточною інстанцією, яка вирішувала спірні між ними був Конституційний Суд ЧСР. Чимало місця у документі відводилося організації виборчого процесу. Зокрема, активне виборче право мали ті особи, які на день виборів переступили 21 рік свого життя. Важливо, що згідно із закладеними у законі виборчими нормами один мандат припадав на кожних 20 тис. мешканців кожної національної групи. Документ указував конкретний термін виборів до першого Сейму Підкарпатської Русі: вибори належало провести не пізніше п'яти місяців від дати їх проголошення. Передбачалася процедура проведення виборів на основі Закону про вибори до крайових і районних представництв (14 липня 1927 р.).

У другій частині цього Закону йшлося про те, що: Підкарпатська Русь є автономною складовою частиною Чехо-Словацької республіки, назву її встановить закон Сейму Підкарпатської Русі. Регулювалися питання мови для місцевого населення, службовців-чехів і словаків та їх дітей. Відзначалося, що мовні права, гарантовані меншинам у договорі між Великими державами і Чехо-Словацькою і підписані в Сен-Жермені 10 вересня 1919 р., залишилися без змін.

Окремо регулювалися питання законодавчої влади (§ 4-9), які стосувалися компетенції чехословацького парламенту (визначено 12 пріоритетних напрямів) та місцевого Сейму. Зокрема, визначено законодавчу компетенцію Сейму Підкарпатської Русі як верховного владного органу в Закарпатті, який мав бути обраний загальним, безпосереднім, таємним голосуванням згідно з принципом пропорційного представництва.

Конституційний закон урегульовував питання функціонування, компетенції та принципів формування виконавчої влади (§ 10-19) та судової влади (§ 17-19). Так, службовцями центральних державних органів (адміністрації) на території Підкарпатської Русі мали бути передусім мешканці Підкарпатської Русі (§ 13). Судову владу на території Підкарпатської Русі віддано чинним на її території судам, а при Найвищому суді в м. Брно мала бути створена спеціальна колегія для Підкарпатської Русі.

Реалізація права автономії. Проголошення Карпатської України. Фактично від початку створення юридичних передумов для реалізації автономії Закарпаття, її нормальному розвитку перешкождали міжнародні події. 2 листопада 1938 р., згідно з рішенням міністрів закордонних справ фашистських Німеччини та Італії, Й.Рібентропа та графа Г.Чаяно («Віденський арбітраж»), південна частина Закарпаття з переважаючим угорським населення та містами Ужгород, Мукачеве та Берегово відійшли до Угорщини. Столицю автономного Закарпаття перенесено до Хуста.

Однак хортиська Угорщина намагалась захопити і решту території Закарпаття. У Будапешті вважали, що це питання неважко буде вирішити «законно» через проведення референдуму про приєднання Закарпаття до Угорщини. Позитивний результат такого референдуму їм обіцяв Андрій Бродій, перший («двотижневий» – 11-26 жовтня 1938 р.) прем'єр закарпатської автономії угрофільської орієнтації, якому угорський уряд щедро платив, обіцяючи титул угорського барона. Однак наприкінці його короткочасного правління А.Бродія було заарештовано за деструктивну антидержавну діяльність, а на посаду прем'єр-міністра краю призначено Августина Волошина, який був відомий

своєю чіткою українською позицією. Власне, після приходу А.Волошина до влади держава була названа *Карпатською Україною*, яка вживалася поряд зі старою назвою (урядовий декрет від 1 січня 1939 р.).

Наприкінці 30-х рр. Чехо-Словаччина була державою, в якій вільно функціонували понад 30 різноманітних політичних партій та об'єднань. Але 25 жовтня 1938 р. празький уряд прийняв рішення про розпуск політичних партій. Проте партії та об'єднання продовжували діяти.

20 січня 1939 р. уряд Карпатської України, «виходячи зі становища громадського спокою і порядку та з того, що діяльність політичних партій, існуючих в Карпатській Україні (Підкарпатській Русі), діяльність яких була припинена, загрожує громадській (державній) безпеці, вирішив розв'язати і розпустити всі політичні партії, що виявили діяльність до появи вищенаведеного розпорядження чехословацького уряду». Закарпатська преса цей крок уряду розцінила як вияв політичної мудрості: «Політичне керівництво й провід Карпатської України належить Українській Народній Раді. Це є орган політичної консолідації й концентрації національних сил Карпатської України...В цім органі не панує жадна доктрина, тут панує лише українська державотворча ідея...» (*М. Вегеш*).

Розпускаючи всі політичні партії, А.Волошин дав дозвіл «заложити політичну партію під назвою «Українське Національне Об'єднання» (УНО)». Утворення УНО свідчило про те, що уряд Карпатської України не зміг повністю відмовитися від існування партій. Але водночас це було і виявом певної самостійності української влади, яка розпорядженням про утворення УНО порушувала попередні рішення празької влади. По суті УНО ставала державною партією, а Українська Народна Рада – органом вищої влади. Такі радикальні зрушення в політичному ладі не мали нічого спільного з Конституцією ЧСР. Отже, незважаючи на формальний автономний статус Карпатської України у складі Чехо-Словацької федерації, вона фактично функціонувала як незалежна держава (*В.Литвин*). Незалежність її зумовлювалася безсиллям чеського уряду.

Згідно з Конституційним законом № 328 від 22 листопада 1938 р., що узаконював автономний статус краю, передбачалося проведення виборів до Сейму (Сойму) Карпатської України. Вибори (відбулися 12 лютого 1939 р.) проходили за виборчим законом, ухваленим празьким парламентом. Активне і пасивне виборче право мали чехословацькі громадяни, які перебували на території Закарпаття і

досягли 21 року. Щоправда, вибори проходили на безальтернативній основі, кандидатів у депутати мало право висувати тільки Українське Національне Об'єднання (УНО). На думку дослідників (*В.Литвин*), це робило вибори своєрідним референдумом: кожен міг вільно висловлюватися проти висунутого УНО кандидата, засуджуючи тим самим політичну лінію А.Волошина. Проте за кандидатів УНО проголосувало 92,4% від усіх, хто взяв участь у голосуванні. Такий результат виборів був гідною відповіддю Угорщині, яка вимагала провести у Закарпатті референдум про приналежність краю до неї.

14 березня 1939 р. А.Волошин проголосив незалежність Карпатської України. На прийняття такого рішення, безперечно, вплинули фактори міжнародного характеру, зокрема, проголошення самостійності Словаччиною і вторгнення угорських військ на територію Карпатської України. Названі події свідчили про державний розпад ЧСР. Дослідники (*М.Веґеш*) підкреслюють, що історично було б неправильно стверджувати, що цими факторами все обмежувалося. Закарпатські українці довели, що вони готові до державницького життя, є складовою частиною великої української нації. На засіданні Сейму були прийняті історичної ваги документи – про незалежність, державний устрій, назву, мову, прапор, герб і гімн Карпатської України. Таємним голосуванням був вибраний Президент. Ним став А. Волошин, за якого проголосували всі послы (депутати). Сойм відбувався у той час, коли угорська армія розпочала окупацію Карпатської України.

Проголошення незалежності пояснюють (*М.Веґеш*) прагненням українського населення краю до свободи. Ця історична подія в житті не тільки закарпатських українців, але й усього українського народу мала велике історичне значення. Вона стала другою, після 21 січня 1919 р. – Акту Злуки УНР і ЗУНР, спробою заявити перед цілим світом про самодостатність української нації. І хоча Акт проголошення незалежності, ратифікований 15 березня 1939 р. на Соймі Карпатської України, був радше символічним, аніж реальним, він позначився на самосвідомості всієї української нації. Саме в період існування Карпатської України завершився своєрідний перехід у свідомості – від підкарпатських русинів до закарпатських українців.

Ідеологічні засади та інституціональні форми окупаційних режимів в Україні в роки Другої світової війни*

Ставлення Гітлера до комунізму і Радянського Союзу було відомим: він відкрито висловився з цього приводу у своїй програмній книзі «Майн камф». Однак боротьба проти комунізму не була єдиним ідеологічним підґрунтям війни проти СРСР. Завдання агресії формулювалось ще й як остаточне звільнення Німеччини від будь-якого політичного тиску зі Сходу. Гітлер виходив з того, що німецькому народові, який належав, на його думку, до вищої раси, потрібен життєвий простір – *лебенсraum*. Таким ідеальним життєвим простором вважалась передусім Україна.

Адміністративно-територіальне розчленування України, ідеологічні та організаційні засади встановлення німецького окупаційного режиму

Окупаційна влада в Україні мала свої особливості – вона *підпорядковувалася чотирьом адміністраціям*. Так, Одеську область із включенням південних районів Вінницької і західних районів Миколаївської областей Гітлер віддав своєму румунському союзникові Антонеску, який утворив з цієї території нову румунську провінцію – *Трансністрію* (Задністров'я). Чернівецька та Ізмаїльська області також включалися до складу Румунії. Закарпаття ще з 1938-39 рр. із санкції Гітлера увійшло до складу хортиської Угорщини.

Уся інша територія залишилася під контролем Німеччини. *Східні області*, від Чернігівської до Луганської, перебували у *підпорядкуванні військового командування*. А цивільні окупаційні адміністрації німці створили у Галичині («дистрикт Галичина») та у решті етнічних українських земель (рейхскомісаріат «Україна»).

Встановлення окупаційної влади зумовлювалося успіхами гітлерівців на східному театрі воєнних дій (за півроку війни майже вся Україна була під німецькою окупацією). Проте в оточенні

* Офіційне використання загальносвітового терміну «Друга світова війна 1939-1945 рр» в Україні закріплено Законом «Про увічнення перемоги над нацизмом в Другій світовій війні 1939-1945 рр» (9 квітня 2015 р.). Цим же законом запроваджено День пам'яті та примирення – 8 травня, з метою увічнення пам'яті усіх жертв Другої світової війни; визначено 9 травня як державне свято – «День перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 рр.»; скасовано використання радянської символіки під час шанування пам'яті полеглих та увічнення перемоги над нацизмом.

Гітлера не було єдиної думки щодо організації окупаційної адміністративної влади, відтак обговорювалося два варіанти її облаштування. Зокрема, й щодо України.

Перший варіант, що персоніфікується з Альфредом Розенбергом, розроблений навесні 1941 року. Він передбачав надання права окупованим народам на створення маріонеткових держав, з допомогою яких можна було б реалізовувати німецькі окупаційні плани.

Суть цього плану (за *Б.Єржабковою*) полягала в тому, щоб зробити Німеччину домінуючою державою (мета Гітлера). Балтійські держави, з великою кількістю «арійського» населення, мали повністю злитися з великим німецьким рейхом, а кавказькі народності повинні були отримати формальну незалежність, оскільки це були малі території, які не мали великого значення для Німеччини. Попри те, що у проектах А.Розенберга Україні відводилося першорядне місце у планах ведення війни проти СРСР, вже на підготовчому етапі вироблення майбутньої німецької окупаційної політики вирішальною була позиція Гітлера. А він не поділяв поглядів Розенберга. Ще у березні 1941 року Гітлер, підкреслюючи суть майбутньої війни, визначав її як війну нещадного знищення, в якій *окупаційна влада має бути особливо жорстокою*. Цю тезу підтримувала більшість із гітлерівського оточення, в т. ч. і партапарат на чолі з Мартином Борманом.

Їхній варіант організації окупаційної влади, що реалізовувався - т.зв. «новий порядок» - повністю заперечував інтереси окупованих народів, зокрема українців, і передбачав їх нещадну експлуатацію. «Єдиною правильною політикою є та, - вважав Гітлер, - яка забезпечує нас (німців) найбільшою кількістю продуктів харчування» (*Б.Єржабкова*). Звідси, головна мета окупаційної адміністрації - домогтися того, щоб господарство окупованих областей було придатним для задоволення німецьких потреб. Передовсім необхідно було забезпечувати продуктами місцевого походження не лише численні німецькі військові корпуси і увесь особовий склад, але й відправляти значну їх частину у Німеччину для потреб німецького цивільного населення.

Україна для нацистської Німеччини серед окупованих східних областей розглядалася не як етнічна чи національна територія, а лише як місце для реалізації економічних інтересів Рейху. Територію України також нацисти трактували як «*лебенсraum*» (життєвий простір) для німецького народу. Планувалося переселити на її родючі землі німецьких колоністів і певну кількість «арійського» населення Данії, Голландії та Норвегії. При цьому українці підлягали частковому винищенню. Проте, оскільки

нові поселенці потребували робочої сили, частину українського населення, насамперед селян, передбачалось використати на некваліфікованих роботах. Ці плани, щоправда, були розраховані на тривалу післявоєнну перспективу (до 30 років). А під час війни головне завдання нацистської влади формулювалося, головню, двома пунктами: **а)** експлуатація ресурсів окупованих районів на потреби німецької промисловості; **б)** постачання продовольством німецької армії.

Розроблений згідно з політичними настановами фюрера агресивний й людиноненависницький план нацистів (план «Ост») щодо СРСР і, зокрема, України, серед іншого передбачав запровадження нової організації управління і нового адміністративно-територіального поділу захоплених районів. А створена в Україні німецька адміністративна окупаційна влада вибудовувала свою діяльність, виходячи із завдань поточної і перспективної окупації.

Координацію процесу організації адміністративної окупаційної влади було покладено на рейхсміністерство окупованих східних територій (утворене 17 липня 1941 р.) на чолі з А.Розенбергом. Апарат міністерства складався з чотирьох головних відділів: 1) *політичного*, на який було покладено завдання розробки політичних принципів і директив з управління окупованими областями. Відділ складався з кількох підвідділів (політики, преси і пропаганди, по роботі серед юнацтва та ін.); 2) *управлінського*, що займався питаннями організації управління окупованими областями в усіх сферах діяльності (складався з підвідділів: особового складу, внутрішнього управління, юридичний, фінансовий та ін.); 3) *господарського*, що координував організацію виробництва й використання промислової та сільськогосподарської продукції в окупованих областях (йому підпорядковувались підвідділи загального господарства, промисловості і ремесла, сільського господарства, постачання та ін.); 4) *технічного*, в структуру якого входили групи, що відали загальними питаннями, водним господарством, будівництвом (промисловим, шляхів) та ін. Така структура міністерства, незважаючи на зміни на захоплених територіях і повну їх втрату, не зазнала перегляду до кінця війни. Призначення на вищі адміністративні посади в структурі міністерства залишалися прерогативою Гітлера.

Отже, загарбницькі намагання агресорів обґрунтовувались ідеєю «життєвого простору», людиноненависницькою расовою теорією та необхідністю покінчити з більшовизмом. Скрізь на захоплених територіях нацистські загарбники встановлювали «новий порядок», розглядаючи при цьому населення окупованих територій

як дешеву робочу силу, а національні багатства – як військову здобич. Основні напрями окупаційної політики сформувались ще задовго до початку воєнних дій. У ході її втілення вони конкретизувалися і набували дедалі більш злочинного характеру. Не визнаючи за Україною права на державне існування, розглядаючи її як життєвий німецький простір, нацисти провели і відповідне адміністративне розмежування її території.

Органи місцевої адміністрації у підпорядкуванні німецького військового командування

Під управлінням військової адміністрації перебували п'ять північних і східних областей – Чернігівська, Сумська, Харківська, Сталінська (нині – Донецька), і Ворошиловградська (нині – Луганська) - прифронтової смуги, які tworили т. зв. *військову зону*.

Як територія військового управління військова зона поділялася на три частини: лінія бойових дій (фронт); тилловий район армій; тилловий район груп армій. Тут створення органів місцевої адміністрації відбувалося згідно з кількома документами вищого командування вермахту, прийнятими ще навесні 1941 р.: *«Керівна лінія для спеціальних районів до директиви № 21»* (13 березня 1941 р.) і *«Особливі вказівки щодо забезпечення, частина С»* (3 квітня 1941 р.).

У фронтовій смузі необмежену владу мали командир розташованого корпусу, у тилловому районі армії й тилловому районі групи армій, відповідно, командуючий армією (або групою армій) та комендант.

Військові комендатури у тилловому районі створювались безпосередньо штабами діючих частин і мали завдання координувати діяльність міських управ на чолі з бургомістрами, гестапо та польової жандармерії. Крім того, військові комендатури мали сприяти вирішенню продовольчих проблем та боротися з партизанами й диверсантами в сільських районах.

При кожній комендатурі існували відділи – сільськогосподарський (до нього входили агроном і зоотехнік), транспортний, у справах військовополонених, реєстрації і прописки. Для боротьби з диверсантами і партизанами при комендатурах існував також відділ поліції та каральних загонів, а співробітниками гестапо створювалась агентурна мережа, спеціально обладнане помешкання для заарештованих. Для кращого зв'язку й автономного ведення справ у штат кожної комендатури з військових частин виділялось декілька перекладачів та писарів, 10-15 зв'язкових мотоциклістів і охорона у кількості до 30 чоловік.

Для підтримання порядку на місцях у підпорядкуванні комендантів перебували охоронні дивізії, полки, фельд- і ортскомендатури, які становили мережу й опорні пункти німецького військового управління.

Паралельно із власними військовими органами влади окупанти утворювали і *цивільну адміністрацію*. Її можна умовно поділити на німецьку та місцеву.

Німецька окупаційна адміністрація на території, що підлягала військовому командуванню, утворювалася в рамках адміністративно-територіальних одиниць – «гебітів» та «крайсів», на чолі яких стояли, відповідно, німецькі сільськогосподарські гебітс- та крайсфюрери. Їх головним завданням була поставка продуктів харчування окупаційним військам.

Місцевими цивільними органами влади, до яких входили місцеві мешканці, стали *земельна* (обласна – у колишніх обласних центрах – Харків, Суми) та *міська* управи. У міських районах і колишніх райцентрах були створені *районні управи*, а у менших населених пунктах – *старостати*. Для упокорення місцевого населення при кожній управі створювалось поліцейське управління з кількома відділеннями: кримінально-слідчим, паспортним, охорони порядку і пожежної охорони.

У міських районах діяли *бургомістрати*. Вони складались із таких відділів: адміністративний, харчово-торговельний, житловий, транспортний, суспільної опіки, зовнішнього впорядкування, обслуговування німецької армії, група охорони (*О.Дьяконова*). Очолював адміністративний апарат райбургомістр.

Через міських бургомістрів військові коменданти контролювали прилеглі до великих міст райони: у кожному з них обов'язково створювались районні управи з адміністративним, житловим, технічним і фінансовим відділами, а також управління поліції, яке наглядало за порушеннями окупаційних порядків через всеохоплюючу мережу нагляду (поліцейські дільниці, квартальні поліцейські та коменданти будинків).

Цивільні німецькі адміністративні окупаційні утворення

На території України впродовж майже 3-річної німецької окупації (1941-1944 рр.) діяло два цивільних адміністративних утворення, що контролювалися і підпорядковувалися нацистській Німеччині, однак не входили до її складу.

Дистрикт «Галичина» став хронологічно першою німецькою цивільною окупаційною адміністрацією в Україні з початком Другої світової війни. Адміністративно він підпорядковувався

створеному 12 жовтня 1939 р. польському генерал-губернаторству – Генеральній губернії.

Генеральне губернаторство творило окрему правову, фінансову, митну складову частину Німеччини. На чолі Генеральної губернії стояв наділений всією повнотою влади Генеральний губернатор (Ганс Франк). Дорадчим органом Генерального губернатора була Рада, що складалася з найвищих чиновників губернаторського уряду. Територія Генеральної губернії поділялась на чотири області-*дистрикти* (Краків, Радом, Люблін, Варшава), а після окупації західноукраїнських земель створили п'ятий «дистрикт *«Галичина»* – також на чолі з губернатором (Карл Ляш, від 30 січня 1942 р. – Отто Вехтер).

Правовою основою утворення німецької адміністративної влади в Східній Галичині було *«Розпорядження про адміністрацію Галичини»* (1 серпня 1941 р.). Нове утворення охоплювало територію колишніх воєводств – Львівського, Тернопільського, Станіславського (або чотири західні області УРСР – Львівську, Дрогобицьку, Станіславську (нині – Івано-Франківська), Тернопільську (без північних районів). Місцем перебування керівних органів визначалося м. Львів (Лемберг). Урядовою мовою дистрикту «Галичина» проголошувалась німецька мова, проте до вживання допускалися українська та польська. Тому всі нормативно-правові акти повинні були оголошуватись німецькою, українською та польською мовами. Остаточне входження дистрикту «Галичина» до складу Генеральної губернії було оформлено 1 листопада 1941 р.

За час існування «дистрикту «Галичина» відбулося декілька реорганізацій окупаційного адміністративно-територіального устрою. Від часу заснування в адміністративно-територіальному відношенні «дистрикт «Галичина» поділявся на *повіти* (крайзе), а ті – на *округи* (бецирки). Всього на весну 1942 р. у складі дистрикту було 16 повітів. Унаслідок змін у територіально-адміністративному поділі (13 квітня 1942 р.) до «дистрикту «Галичина» (за В.Офіційським), крім міста Львова, входило 13 (згодом 11) *окружних староств* (крайсгауптманшафтів): Бережани, Чортків, Дрогобич, Калуш, Львів-повіт (Лемберг-ланд), Рава-Руська, Самбір, Станіславів, Стрий, Тернопіль, Золочів.

Окружні староства, у свою чергу, поділялися на округи-«бецирки» (включали від двох до п'яти округів) та «ландгемайнди» (сільські громади). Також існували так звані *виділені міста* (крайзфрайштадти). Всього налічувалося 17 крайсгауптманшафтів і міст, які прирівнювалися до них за значенням (крайзфрай-штаттів). За останньою реорганізацією адміністративно-територіального

устрою (з 1 липня 1943 р.) в «дистрикті «Галичина» запроваджувалися *міські та повітові комісаріати*.

Управління крайсгауптманшафтами здійснював *окружний староста* (крайсгауптман) з допомогою *комісарів* (ландкомісарів у бецирках). Адміністрацію у містах очолювали штадтгауптмани. Вони були, звичайно, німцями. Сільські громади очолювалися війтом. Останній вирішував усі поточні справи селян разом з *радою* (складалася з 5-10 місцевих громадян). Рішення про національну належність війтів чи ради приймала національна більшість даного населеного пункту.

Дослідники та очевидці років окупації як характерну рису окупаційної влади відзначають продуману до досконалості її організацію. Так, для підготовки громадського правління (війтів, громадських секретарів) у «дистрикті «Галичина» функціонувало дев'ять адміністративних курсів (*В.Офіцінський*). А розпорядженнями окупаційної адміністрації охоплювалися, без перебільшення, всі ділянки побутового і господарського життя: від курки, яку необхідно перевірити у ветеринара, до заборони перебудови архітектурної деталі на будинках (*Л.Крушельницька*).

Особливістю політико-правової ситуації в Східній Галичині було те, що вся повнота політичної влади, зокрема на рівні дистрикту та окружних староств, перебувала у німецьких руках. Українці в окупаційній адміністрації займали посади нижчого, а іноді середнього ешелону. Наприклад, війти і бургомістри (у невеликих містах), як звичайно, були українцями. Усі рішення української влади набували чинності лише після відповідних рішень німецької адміністрації. Будь-яка незгода з її діями, а тим більше – відкритий опір заходам чи політиці окупаційних властей, жорстко придушувався.

Очевидно, варто погодитися з думкою (*В.Офіцінський*): в силу того, що в цілому німецьке управління в Східній Галичині здійснювалося через посередництво української адміністрації, становище українського населення краю, порівняно зі Східною Україною чи Польщею, незважаючи на всі жахіття, пов'язані з тягарем війни, було дещо кращим.

Зокрема, національно-культурна політика Німеччини у Східній Галичині, порівняно з іншими регіонами України, мала більш поміркований характер і (за *В.Офіцінським*) до певної міри відповідала національним інтересам українців. Це було можливим завдяки діяльності суспільної установи – *Українського Центрального Комітету* (УЦК), очолюваного Володимиром Кубійовичем.

Протягом усієї війни УЦК була єдиною організацією, що могла, хоч і дуже обмеженою мірою, але боронити соціально-економічні інтереси українців (були організовані українські школи, кооперативи й молодіжні групи; засновано у Кракові видавництво й помітно збільшено наклад української преси) у Генеральному Губернаторстві. Проте і в Східній Галичині, як і на інших окупованих нацистами територіях, національно-культурне життя, у всіх його проявах, також було поставлене під жорсткий контроль окупаційних органів. До певної міри стабілізуючим фактором у відносинах українського населення краю та німецької влади була греко-католицька церква на чолі з митрополитом Андреєм Шептицьким. Але і її вплив на політико-правову ситуацію в краї, попри всі заяви німецького керівництва різних рівнів про толерантне ставлення до релігії і церкви, був обмежений.

Рейхскомісаріат «Україна» було створено на підставі декрету Гітлера в останній декаді серпня (20 серпня 1941 р.), а офіційно проголошено 1 вересня 1941 р. З українських земель він охоплював Волинь, Полісся, Правобережжя і частину Лівобережжя (Полтавщина) та значну частину українського Півдня (Херсонська і східні райони Миколаївської областей, а також північна частина Кримського півострова). Керівні органи рейхскомісаріату перебували у місті *Рівне*.

Порівняно з дистриктом «Галичина», структура рейхскомісаріату «Україна» мала певні відмінності.

Адміністративно він складався з шести *генеральних округів*: 1) «*Волинь*» (центр – м. Рівне). До нього входили у передвоєнних межах Рівненська, Волинська, Кам'янець-Подільська області, а також південні райони Брестської і Пінської областей БРСР. 2) «*Житомир*» (центр – м. Житомир). Сюди були включені Житомирська область, північні райони Вінницької з м. Вінницею і південні райони Подільської області БРСР з м. Мозирем. 3) «*Київ*» (центр – м. Київ). У цей округ увійшли Київська і Полтавська області. 4) «*Миколаїв*» (центр – м. Миколаїв). До нього входили Миколаївська (без західних районів) і Кіровоградська області. 5) «*Таврія*» (центр – м. Мелітополь). До цього округу було включено лівобережні південні райони Херсонської і Запорізької областей. 6) «*Дніпропетровськ*» (центр – м. Дніпропетровськ). Цей округ складався з Дніпропетровської і частини Запорізької областей. *Територія Криму перебувала під спільним управлінням*. Формально вона входила до складу округу «Таврія», проте тут активно діяли органи військової зони управління. Генеральні округи поділялися

на 114 округів (крайзгебітів), які включали в себе 434 райони (у межах довоєнних кордонів).

На чолі генеральних округів та найбільших міст України стояли *генерал-комісари* та *штадткомісари*. Вони, зазвичай, мали досить високі чини в СС, СА чи займали високі пости в адміністративному апараті Німеччини до свого призначення. Окружну адміністрацію також очолювали комісари (*гебіткомісари*). Невеликими містами управляли *ортскомісари*. Персонал цих органів був німецьким, окрім нижчих технічних посад. При окупації України спочатку не було жодних точних інструкцій, за якими той чи інший чиновник мав би керувати окупованими територіями (*Б.Єржабкова*). Тому більшість новостворених адміністративних округів працювали цілковито самостійно, згідно з уявленнями свого керівника.

Структура адміністративного апарату управління рейхскомісаріату в основному повторювала структуру міністерства Розенберга. Однак дослідники (*П.Рекотов*) звернули увагу на ту обставину, що найменування деяких підвідділів апарату самі по собі відображали цілеспрямовану настанову на організацію поневолення населення окупованих територій. Наприклад: наявність у структурі єврейського підвідділу, поділ підвідділів юнацького та жіночого на підвідділи німецький, *фольксдойче* (місцеві німці) та ненімецький свідчили про наміри «законодавців» проводити певну «національну політику». Наявність підвідділів «поселенської політики», «сільськогосподарської колонізації» відображала намір організувати колонізацію окупованої гітлерівцями території та обезземелення місцевого селянства. Те, що фінансовий підвідділ займався питанням монополій, свідчить про намір сприяти проникненню німецьких торговельних та промислових компаній і союзів в українську економіку. Усі інші відділи і підвідділи німецьких окупаційних органів, хоч би як привабливо вони зовні не виглядали, врешті-решт ставили за мету організацію матеріального і морального пригноблення населення окупованої України.

На колишню (радянську) адміністративну структуру насамперед опиралися гітлерівці з організації *органів місцевого «самоврядування»*. Останні обмежувалися селом, громадою (сільською і міською) і районом. Кордони колишніх районів та громад було в основному збережено, бо це влаштовувало окупантів як з адміністративної, так і з господарчої точок зору, а також тому, що населення звикло до них. Важливо зазначити, що гітлерівці також залишили на селі існуючу за радянських часів колгоспно-радгоспну систему. «Наказ про новий аграрний порядок» (5 лютого 1942 р.) А.Розенберга перетворював колгоспи на громадські господарства, а радгоспи – на державні.

Сільські, громадські та районні управління (управи) існували на усій території рейхскомісаріату. На чолі районів стояли начальники районних управ, на чолі громад (міських і сільських) – бургомістри. Під громадою малися на увазі і об'єднання сіл (територія колишньої сільради). Кожне з сіл очолював *староста*, який призначався бургомістром, він же був і головною опорою органів «місцевого самоврядування». Останні, звичайно, діяли в умовах повної підконтрольності і залежності від німецьких адміністративних і поліцейських окупаційних органів. Як своєрідні органи самоврядування можна трактувати діяльність комітетів самопомогі, що їх німці не забороняли (*В.Шайкан*). Вони виникали у великих і маленьких містах України при міських і районних управах.

Начальниками райуправ та бургомістрами призначалися за згодою генерал- та гебітскомісарів лише «*політично надійні*» і «*активні*» прибічники окупантів. Вони повинні були «*забезпечувати спокій і безпеку*» на території району і громади, турбуватись про очищення її від «ворожих елементів», запобігати актам саботажу і диверсій та іншим виявам ворожнечі щодо окупантів, «організовувати» поставки продуктів до Рейху. Районні та міські управи налічували близько 10 відділів, основними з яких були: відділ загального управління, поліцейського управління, охорони здоров'я, ветеринарний, фінансовий, промисловий, пропаганди і забезпечення робочою силою.

До складу рейхскомісаріату були введені командувачі армій. Командувач був вищим представником збройних сил і здійснював верховну військову владу. Він мав право віддавати розпорядження з усіх питань, які стосувалися забезпечення окупаційного режиму. Стосовно цивільних закладів командувач мав право вимагати проведення заходів, необхідних для виконання військових завдань. Його розпорядження в цій сфері (за П.Рекотовим) повинні виконуватись в першу чергу навіть порівняно з розпорядженнями рейхскомісара.

Було налагоджено співробітництво між командувачем вермахту та рейхскомісаром і керівниками СС і поліції, а також відповідно підпорядкованими їм органами. На практиці воно полягало у залученні військових органів до політико-адміністративних примусових заходів окупаційного режиму, до участі у спільних акціях проти населення, в економічному пограбуванні території рейхскомісаріату для постачання вермахту, у примусовій відправці робочої сили до Рейху та інших діях.

Особливо жорстокою на землях рейхскомісаріату була національно-культурна політика Німеччини. Зважаючи на

особливе значення території України у перспективних колоніальних планах гітлерівців, місцеве населення в Україні не повинно було вивчати німецьку мову, на відміну, наприклад, від північного рейхскомісаріату Остлянд, де вона мала набути великого поширення. Вважалося: буде краще, якщо німці, які становитимуть правлячий клас, вивчатимуть мову країни, а українці хай би не говорили мовою адміністрації. На основі таких рекомендацій А. Розенберга, Е. Кох з великим небажанням дозволив відкрити лише декілька початкових шкіл, а про вищу освіту не могло бути й мови.

У захоплених містах нацисти нищили і грабували бібліотеки, музеї, наукові установи. У цьому варварстві були приховані далекосяжні цілі Третього рейху, в реалізації яких чільна роль відводилася окупаційній адміністрації, а саме: німці намагалися позбавити українців їхньої культурної традиції чи взагалі будь-якого розвитку і прогресу. Крім того, знищуючи символи негерманських культурних досягнень, вони розраховували полегшити собі колонізацію східних просторів.

Судівництво та репресивно-каральний апарат на українських землях у роки німецької окупації

Правові відносини та судівництво на території дистрикту «Галичина» урегульовувалися на основі німецького законодавства (з 1 серпня 1941 р.). Останнє стосовно українців та інших національних груп мало яскраво виражений дискримінаційний характер, що виявлялось в його *дуалізмі* (окремо для німців, окремо для ненімців).

Судова організація. Найбільш виразно принцип дуалізму окупаційної німецької правової політики виявився у сфері *судової організації*. Тут співіснувало дві системи: *німецькі суди*, що вирішували справи німецького і ненімецького населення, та *ненімецькі суди* (так і так зване «власнокрайове» судівництво), що розглядали цивільні справи ненімецького населення.

Дистрикт «Галичина». Згідно з розпорядженням Генерального губернатора, було запроваджено три види німецьких судів: **1)** Німецькі суди (Дойче Геріхте); **2)** Вищі німецькі суди (Дойче Обергеріхте); **3)** Спеціальні суди (Зондергеріхте).

Німецький суд був судом першої інстанції у великих містах. Вищий німецький суд – це суд другої інстанції, що існував у головному місті дистрикту (Львів). Спеціальний суд організовувався в адміністративному центрі дистрикту, але міг мати відділи і поза містом. У Східній Галичині такі суди були створені у Станіславові та Тернополі.

До компетенції німецьких судів у кримінальних справах входив розгляд перш за все кримінальних справ німців, а також кримінальних справ інших осіб у випадках: **а)** порушення безпеки німецької держави; **б)** порушення розпоряджень Генерального губернатора або уповноваженої ним влади; **в)** порушення здійснено в приміщенні або іншому місці, що використовується органами німецької влади. Німецькі суди з цивільних справ розглядали всі справи німців, а також справи, до яких були причетні німецькі громадяни або німці за походженням (фольксдойче).

Наведені суди були інституціями для розгляду основної кількості справ. Однак для деяких категорій справ діяли окремі суди.

До них належали *військові суди* (Вермахтгеріхте), що здійснювали розгляд злочинів, спрямованих проти армії. У системі судочинства існували так звані *доразові суди* (Штандгеріхте), що розглядали справи, пов'язані з виступами проти влади, підбурюванням до непокори владі, насильств щодо німців, підпал, через який потерпіло німецьке майно. В усіх судах чинним було виключно німецьке законодавство.

Функції прокуратури при німецьких судах виконував обвинувальний орган «Анклягебегерде» при Зондергеріхте (спеціальному суді).

Німецьке («власнокрайове») судівництво Східної Галичини діяло на основі розпорядження від 19 лютого 1939 р. Воно визнало силу тих судів, які діяли, передусім, за австрійських часів та за часів Польської держави в межах *міського суду* (Бурггеріхте), *окружного* (Беціркгеріхте) та *апеляційного* суду (Апеляціонсгеріхте).

Компетенції німецьких судів підлягали усі цивільні справи, що не були у компетенції німецьких судів. З кримінальних справ німецький суд вирішував тільки ті справи, які обвинувачувальний орган передавав на його розгляд. Чинним залишалося польське законодавство, крім випадків його зміни спеціальним розпорядженням Генерального губернатора. Судовою мовою в Галичині, згідно з розпорядженням Генерального губернатора від 19 жовтня 1942 р., визнано українську мову, але якщо 1/5 даного населеного пункту становило польське населення, в судовому засіданні могла використовуватися і польська мова.

У рейхскомісаріаті «Україна» німецьке судочинство організовувалось на зразок того, що вже існували в Генеральному губернаторстві. Тут також в основу окупаційного судочинства було покладено принцип дуалізму.

Судоустрій складався з кількох ланок – німецьких, особливих, місцевих та верховного судів. Німецький *«Обергеріхте»* (Верховний суд) засновувався у місці перебування рейхскомісара (м. Рівне). Його права поширювалися на всю територію, підконтрольну рейхскомісаріату. У місцях перебування генеральних комісарів були організовані німецькі суди (*«Дойчгеріхти»*), по одному в кожному генеральному окрузі (в рейхскомісаріаті – їх було шість).

При кожному з них був *«Зондергеріхте»* (Особливий суд), який складався з одного судді і двох засідателів (останні могли не мати правничої освіти), що розглядав особливо важливі справи, себто ті, що становили загрозу для існування окупаційного режиму (наприклад, напад на представників влади - злочини, які каралися смертною карою).

Для розгляду нескладних кримінальних справ, за якими у ролі підсудних фігурували місцеві жителі (нефольксдойче) і за які покарання були обмежені штрафом до 1000 марок чи тюремним ув'язненням до двох років, були також залучені *місцеві суди* на чолі з *«шеффенами»*. Останні через зволікання Коха запроваджувалися тільки навесні 1942 р. Шеффенів призначали генерал-комісари з місцевого населення. Їхні вироки обов'язково надходили на затвердження до гебітскомісара, який мав нічим не обмежене право змінювати міру покарання. Шеффени керувалися німецьким кримінальним законодавством. У цивільних процесах застосовувалися німецькі юридичні норми, але також керувалися звичаєвим правом і розпорядженнями німецької влади.

Однак попри існування окупаційної судової системи, численні справи вирішував *«гебітскомісар»* адміністративним шляхом. Зрештою, винищувальна політика німецького нацизму не в'язалася існуючими нормами в рейхскомісаріаті *«Україна»*.

Репресивно-каральний апарат. Головною ланкою німецької репресивно-каральної системи на переважній більшості українських етнічних земель, що контролювалися німецьким окупаційним режимом, були *органи поліції*.

Тільки-но територія захоплювалася сухопутними військами, на ній відразу встановлювався поліцейський режим, який при переході влади до органів цивільного управління був дедалі більш організованим і жорстоким. Вплив органів безпеки та поліції на цій території ставав всеохоплюючим і визначальним, а самі вони часто (за П.Рекотовим) підміняли собою інші імперські адміністративні установи.

«Поліцейська охорона» окупованих східних областей покладалася на рейхсфюрера СС і начальника поліції. Поліцейське

керівництво на території рейхскомісаріату «Україна» у своєму постійному чи тимчасовому розпорядженні мало: оперативні команди СС та СД, підрозділи таємної польової поліції (ГФП), німецької охоронної поліції (СПЮ) та поліції порядку, загони польової жандармерії. Свою поліцію мали господарські заклади. Деякі поліцейські права мали й *ландвірти* (сільськогосподарські керівники). Крім того, існувала місцева поліція – це були загони т. зв. «служби порядку», «стражі порядку», української допоміжної поліції, «охоронні загони» («охоронні, караульні команди»), «козачі сотні» тощо. Але крім цих суто каральних органів і служб, право карати мали всі керівники органів «місцевого самоврядування» та німецьких цивільних адміністративних органів.

Варто зауважити, що і в організації *умовно* «правоохоронної сфери» також лежав принцип дуалізму. Так, скажімо, у дистрикті «Галичина» повноваження української поліції поширювались лише на українське, польське та єврейське населення. Всі справи про порушення правопорядку німцями українська поліція була зобов'язана передавати німецьким колегам.

Окрім поліцейських органів, від самого початку війни діяли спеціальних підрозділи – «*Айнзацгрупи*» (в Україні діяло дві таких групи, у кожній по 4–5 підрозділів – айнзацкоманд = зондеркоманд), які йшли позаду лінії фронту і розправлялися з небажаними елементами, особливо з комуністами і євреями.

Головною жертвою того планового терору були євреї, яких німці розглядали як «головну опору більшовизму». Їх гнали великими групами в яри поблизу міст і розстрілювали. Таких ярів в Україні сотні. Найбільш відомий серед них Бабин Яр, у якому нацисти знищили тисячі євреїв. Українців гітлерівці нищили більш вибірково – переважно за політичні та економічні «злочини». Останніх було чимало, оскільки будь-яке порушення встановленого окупаційною владою режиму жорстокої експлуатації трактувалося як злочин.

Так, в Україні було запроваджено обов'язкову працю. Тобто, всі жителі віком від 18 до 45 років були зобов'язані працювати. Обов'язкова праця для євреїв поширювалась на осіб обох статей від 14 до 60 років. Робочий день тривав від 7 до 17 год., але платили за таку працю мізер – 40–60 рейхсмарок (для порівняння – 1 кг масла на ринку коштував 30 марок). На селі непомірно високими були квоти поставок, і селянам практично нічого не залишалося. За нездачу зерна чи іншого продукту фашисти палили цілі села, а їх мешканців розстрілювали. В Україні (за В.Косиком)

було аж 250 таких сіл! Найбільше постраждали від цього Волинь – 97 сіл (напр., с.Кортеліси) і Полісся.

Отже, структура, склад та завдання німецького адміністративного, судового та репресивно-карального апаратів на окупованій території України дають підстави стверджувати, що це був механізм морального і фізичного гноблення, грабунку і терору місцевого населення. А організація суду ґрунтувалася на людиноненависницькій расовій теорії і також була спрямована на гноблення і пограбування місцевого населення.

Румунська окупаційна адміністрація

На окупованій Румунією території були створені три губернаторства – «*Бессарабія*» (6 повітів Молдавської РСР та Ізмаїльська область УРСР, центр – м. Кишинів), «*Буковина*» (райони Чернівецької області – Чернівецький, Хотинський і Сторожинецький, деякі північні райони МРСР, центр – м. Чернівці), «*Трансністрія*» (лівобережні райони МРСР, Одеська, південна частина Вінницької і західні райони Миколаївської областей УРСР, з 19 серпня до 17 жовтня 1941 р., центр – м. Тирасполь, потім – м. Одеса) загальною площею майже 100 тис. кв. км, з них більш як половина – українські землі. Губерніальні управління підпорядковувалися «*Військово-цивільному кабінетові для управління Басарабією, Буковиною і Трансністрією*» при Раді міністрів Румунії.

Територія усіх трьох губернаторств поділялася на *повіти*, в складі кожного з них були *волості* (пласти) та *сільські громади* (кошуки). Усі посади цивільної і військової адміністрації в губернаторствах обіймали румуни. Лише в Одесі, враховуючи її важливість, німці призначили своїх «представників», які (за О.Лисенко, В.Нестеренко) й були головними розпорядниками.

На відміну від Бессарабії і Північної Буковини (їх румуни вважали «своєю» територією на засадах історичного права, відтак відновили довоєнний режим), правовою основою утворення «Трансністрії» і, зрозуміло, входження до її складу українських земель, стала «*Угода...*» (30 серпня 1941 р.), підписана у Тегіні (Бендерах) представниками німецького та румунського командування.

Відповідно до цього документа Румунія лише отримувала мандат на здійснення тимчасової «адміністрації» та економічної експлуатації території між Дністром і Південним Бугом. Встановили румунську адміністрацію (серпень 1941 – березень 1944 рр.) – так зване «*Врядування Трансністрії*» на чолі з

губернатором (Г.Алексяну), яка була обсаджена вихідцями з Румунії. Спеціальні комісії «румунізації й колонізації» румунізували наддністрянські повіти, а офіційно вживаними мовами були румунська, російська й німецька.

Незважаючи на те, що Румунія була сателітом і стратегічним партнером нацистської Німеччини, з ряду позицій румуни намагалися проводити незалежну політику, особливо в Трансністрії, яку вважали своєю військовою здобиччю.

На території, підпорядкованій румунській адміністрації, здебільшого дотримувалися правила: євреїв масово не розстрілювати. Більш того, навпаки, здійснювалася масова депортація на ці етнічні українські території румунських євреїв та циган. Існує думка (В.Волошин), що розселення останніх у середовищі українців, у тому числі в їхніх помешканнях, мало позбавити цей регіон української ідентичності, позбутися слов'янського етносу в межах новоствореної провінції. Ревним прихильником концепції створення «етнічно однорідної Румунії, яка б охопила всіх румунів» через примусову депортацію інших національностей був кондукатор Румунії Йон Антонеску.

Відтак у цьому сенсі найнебезпечнішим для українців окупованих Румунією Північної Буковини та Південної Бессарабії мав стати план І.Антонеску щодо проведення впродовж 1942-1943 рр. «етнічної чистки» цих територій від українського населення. Ним передбачалося тотальне переселення майже мільйона українців на схід від Дністра. Згідно з цим планом, за межі розширеної за рахунок загарбання українських територій Румунії мали бути виселені етнічні українці не лише з приєднаних у 1918 р. територій Бессарабії та Буковини, але й з Дельти Дунаю, де, як відомо, нащадки українських козаків жили з XVIII століття.

Окрім вирішення «єврейського питання», румунська окупаційна влада мала «свій погляд», на деякі інші (С.Гальчак): якщо німці допускали існування лише початкових шкіл, то в Трансністрії впроваджувалася шестирічна освіта (навчання не було безкоштовним); якщо німці безжалісно розстрілювали кожного, хто намілювався користуватися радіоприймачем, то в Трансністрії здійснювалася навіть певна радіофікація окремих населених пунктів; якщо німці прихильно ставилися до фольксдойче, то румуни деякий лібералізм проявляли до молдавського населення; якщо гітлерівці нещадно карали за найменше порушення кожного підозрілого, то в румунів за аналогічну провину жертва могла й «відкупитися» або зазнати м'якшого покарання.

Проте румунські загарбники нічим не поступалися гітлерівцям у матеріальному спустошенні краю. Причому грабунок був чи не найголовнішим пріоритетом їхньої окупаційної політики.

Насамперед нещадно грабувалися діючі промислові підприємства й особливо колективні господарства. Румунські окупанти, як і німецькі, зберегли колгоспну систему господарювання. Лише проголосили колгоспи *общинами* та замінили їх назви румунськими. Левова частка виробленої в них продукції вилучалася «губернаторством». Населенню ж, тобто виробникам цієї продукції, залишали мізер. І такий стан речей окупаційною владою було узаконено на найвищому рівні.

Основними напрямками визиску населення окупованих румунами територій стало: 1) запровадження обов'язкової трудової повинності для жителів Трансністрії (20 березня 1942 р.). Всі особи віком від 16 до 40 років мали «використовуватися на різних роботах воєнного характеру, на роботах для установ і підприємств – громадських і приватних, а також на сільськогосподарських роботах екстреного характеру» (С.Гальчак); 2) встановлення ненормованого робочого дня. Найбільш ненормованим робочий день (причому для всього населення) був у сільському господарстві, особливо під час важливих сільськогосподарських кампаній, як-от: посівна, обробіток технічних культур, жнива тощо; 3) вивезення продуктів харчування та засобів виробництва.

За румунськими даними, наприкінці війни загальна вартість награбованого в СРСР майна становила близько 948 млрд лей у довоєнній валюті (С.Гальчак). Для порівняння: видаткова частина державного бюджету Румунії з 1941–1942 рр. становила всього 160 млрд лей.

У цілому ж румунська окупаційна адміністрація у пам'яті українців залишилася як суто злочинна, що чинила розправи над мирним населенням, нещадно його грабувала та експлуатувала.

Особливості угорського окупаційного режиму

Угорський окупаційний режим на території українського Закарпаття було встановлено після того, як у березні 1939 р. угорська армія захопила Карпатську Україну й повалила її уряд.

Передумовою захоплення Угорщиною (*Королівство Угорщина*, існувало 1920-1946 рр.) Закарпаття стала активна позиція фактичного правителя *регент* Міклоша Хорті (1920-1944) у підтримці агресивних планів Німеччини. Укладенням союзу з Німеччиною Угорщина мала на меті передусім свої

державні інтереси: знищення СРСР, усунення слов'янської загрози й небезпеки, зміцнення угорських позицій у регіоні.

У роки війни реалізувати ці військово-політичні завдання передбачалося насамперед на етнічних землях українського народу – Закарпатті. Хоча хортиська Угорщина претендувала і на частину території Галичини. Так, до середини 1942 р. Угорщина намагалася розділити Галичину на дві частини: південну приєднати, а північну залишити німцям. Дослідники (*О.Дергачов*) обґрунтовано доводять, що основна причина таких прагнень полягала не тільки у необхідності зміцнення безпеки угорських східних кордонів, але й у знесиленні Галичини як серцевини української визвольної боротьби, що справляла великий вплив і на карпатських русинів. Але в липні 1942 р. Берлін відхилив такий проект. Ці та подібні питання пов'язувалися з наслідками війни проти СРСР, і розв'язання їх переносилося на післявоєнний період.

М.Хорті (першим у Європі) в Угорщині встановив авторитарний режим, спрямований на забезпечення умов для творення моноетнічної Угорської держави. Виходячи з тієї засади, політика угорців на Закарпатті порівняно з угорським впливом у регіоні часів Австро-Угорської монархії не змінилася: вони далі проводили курс на *мадяризацію* культурного життя, освіти та адміністрації. Термін «українець» у стосунку до закарпатця вживати заборонялося. Замість обіцяної широкої автономії (створення Карпато-українського воєводства з представницьким органом та широкими адміністративними та культурними повноваженнями), влада на Закарпатті була зосереджена в руках виключно ставлеників Будапешта.

Від початку окупації угорцями Закарпаття тут кілька місяців діяла тимчасова військова адміністрація, а територія поділялася на військові округи (комендатури). Закарпаттям управляв військовий диктатор (генерал Новакович). Військову адміністрацію замінили на цивільну із заснуванням інституту *регентського комісара* (липень 1939 р.). Тоді ж край назвали «*Підкарпатською територією*» й визначили адміністративний центр – м.Ужгород.

Адміністративно «Підкарпатська територія» поділялася на три адміністративні *експозитури* (Ужанську, Березьку, Марамороську з центрами в Ужгороді, Кошице і Хусті) і 12 жуп, очолюваних комісарами. Необмеженого правителя – регентського комісара, який очолював угорську цивільну адміністрацію в Закарпатті, призначав особисто М.Хорті. Усі адміністративні посади – старост, нотарів, окружних начальників – посіли тільки угорці або ж їх симпатика. Охороняти угорський окупаційний режим у краї

мали 163 жандармських відділи, у кожному з яких налічувалося 11-17 жандармів, 5 поліцейських дирекцій та 146 нотарських урядів.

Закарпатські українці перебували у режимі репресій. У всіх селах і містах краю за людьми встановлювали поліцейський нагляд. Уряд Угорщини серйозно розглядав проблему їх депортації. Так, Генштаб угорських збройних сил кілька разів (у 1940-1942 рр.) розглядав пропозиції про виселення закарпатців у Галичину або вглиб Угорщини, але рішення не прийняв. Широкого розмаху набули *фізичні репресії*. Наприклад, за короткий час після придушення Карпатської України, угорці без суду і слідства закатували та розстріляли, за підрахунками дослідників та очевидців (Ю.Химинець), понад 27 тис. найбільш активних та національно-свідомих українців. До того ж, впродовж років окупації на Закарпатті була заборонена діяльність усіх українських суспільно-політичних та культурно-освітніх організацій.

Протестуючи проти жорстокого режиму окупації з боку Угорщини і піддавшись активній радянській пропаганді, закарпатські українці після «золотого вересня», щоб потрапити у «сталінський рай» цілими сім'ями нелегально переходили кордон (особливо у 1940–1941 рр.). Але втікачів – їх було понад 130 тис. чол. – після переходу чекали неймовірні страждання: вони опинялися у таборах для переміщених осіб в районах Львова і Сколе. Частину з тих, хто під час перевірки викликав підозру, там же, неподалік, без суду і слідства розстрілювали або ж повертали у руки угорських жандармів.

У СРСР частина закарпатських українців, в'язнів концтаборів, була включена до складу закордонної чехословацької армії – корпусу генерала Людвіка Свободи. Досі мало кому відомо, що цей корпус було укомплектовано в основному із закарпатських українців, які становили 70-80% його складу. За війну чехословацький корпус втратив 25 тис. українців убитими і пораненими, а більшості з тих, кому пощастило дійти до кінця, за списками полковника держбезпеки Раїцина була насильно вивезена знову в СРСР, в концтабори Сибіру і Півночі. За публікацією газети «За вільну Україну» (25 липня 1991 р.), найбільше українців загинуло у таборах «Печорлагу».

Організаційно-правові основи діяльності українського повстанського руху

Передумови формування й розгортання українського повстанського руху

Напередодні німецької окупації усі українці, що проживали на етнічних землях (за Т.Гунчаком), чітко поділялися *три категорії*: ті, що жили під радянською владою; ті, що з 1939 р. були під радянською владою; нарешті, ті, що ніколи не жили під радянською владою (Закарпаття).

Українці, які жили під радянською владою, за малими винятками, становили *аполітичну* масу, бо, пройшовши через страхіття сталінських соціальних, економічних та політичних експериментів, вони боялися навіть думки про якісь громадянські чи національні права.

Інакше було на західноукраїнських землях до входження їх до складу СРСР–УРСР у 1939 р. Упродовж тривалого часу населення Галичини і Волині, Буковини і Закарпаття, хоч і перебувало під чужим пануванням, навіть за умов значних перешкод, *зуміло розвинути широку громадську, культурну і політичну діяльність*. Зокрема, було немало легальних партій, які обстоювали інтереси українців у державних інституціях. Зрозуміло, діяльність усіх цих партій після 1939 (1940 чи 1945 рр.) була припинена.

Але залишилася ОУН, яка нелегально діяла ще з 1929 року. Вона об'єднувала навколо себе противників польської окупації та проголошувала ідею Української самостійної соборної держави, що охоплювала б усі населені українцями території, які на той час перебували у складі СРСР, Польщі, Чехо-Словаччини, Румунії. Реалізація такої ідеї, безперечно, вимагала збройних конфліктів з цими державами.

Тому для здійснення своїх *політичних прагнень* ОУН вдалась до співпраці з німецькою військовою розвідкою. Варто зазначити, що союз ОУН з нацистами в цілому відповідав практиці, що склалася на міжнародній арені в другій половині 1930-х років. З Гітлером намагалися порозумітися уряди багатьох країн Європи. Сталінський уряд, як відомо, навіть уклав з нацистами пакет таємних договорів, що з погляду сучасного міжнародного права вважаються злочинними. Оунівці все це робили для єдиного – використати Німеччину у своїх інтересах, «переграти» Гітлера у великий політичний грі.

У квітні 1941 р. у Кракові на зібранні частини членів організації, що його назвали Другим Надзвичайним Конгресом (Збором), ОУН остаточно розкололася на дві фракції: помірковану (А.Мельник) та радикальну на чолі з С.Бандерою. Дві новостворені фракції за іменами лідерів стали відомі як ОУН(б) – «бандерівці» та ОУН(м) – «мельниківці». Впродовж війни ОУН(б) прийняла назву ОУН(р) – Революційна ОУН.

Причина розколу – розбіжності з багатьох питань, зокрема у ставленні до Німеччини і, загалом, – щодо методів і форм боротьби для реалізації політичної програми. Попри те, обидві фракції/організації не мали між собою ніяких ідеологічних розбіжностей, але, маючи спільну мету, старалися інформувати німців про свої політичні цілі. Зокрема, напередодні нападу вони надіслали Гітлерові два меморандуми, в яких обстоювали необхідність відновлення суверенної Української держави в її етнічних кордонах. А загалом політична стратегія керівництва (проводу) бандерівської ОУН будувалася тоді на тому розрахунку, що німці, можливо, дозволять націоналістам-антикомуністам узяти владу над окупованою територією України, як це було у 1918 р. Таким мав бути (за Т. Гунчаком) перший крок до генеральної мети ще раз проголошеної на Другому Зборі: створення Української Самостійної Соборної Держави (УССД).

Проте, як відомо, в плани нацистів не входило створення самостійної Української держави, однак наразі гітлерівці мовчали. Більш того, у складі Вермахту дозволили сформувати *Український легіон* (задумувався оунівцями як ядро майбутньої національної армії – УНА) чисельністю близько 700 осіб, який складався з батальйонів «Нахтігаль» і «Роланд» (інша назва – *Дружини українських націоналістів*). Тому ОУН, з одного боку, співпрацювала з німцями, а з іншого – самостійно шукала розв'язки проблеми української національної державності.

Спроби ОУН відновлення Української держави. Найбільш радикально до проблеми встановлення національної державності підійшла ОУН під проводом Степана Бандери. Ще завчасу в еміграції бандерівці підготували спеціальні *похідні групи*, які, з початком воєнних дій, за задумом, мали рухатись на Схід і в умовах міжвладдя – організовувати українські владні структури. А з початком німецько-радянського протистояння 30 червня 1941 р. у Львові, не повідомивши німецьку військову владу скликали Національні збори з представників різних регіонів України, які схвалили *Акт відновлення Української держави*.

У документі зазначалося, що «на західних землях України твориться Українська влада, яка підпорядковується Українському

Національному Уряду, що створиться в столиці України Києві з волі українського народу». В Акті проголошення – прохання «не складати зброї так довго, доки на всіх українських землях не буде створена суверенна українська влада».

Далі було проголошено «перший декрет провідника ОУН С.Бандери» про утворення «Крайового правління Західних областей України», тобто уряду, «до часу утворення центрального уряду в Києві». Головою уряду цим же декретом призначено Я.Стецька, який згодом (3 липня), постановою від свого імені, перейменував «Крайове правління...» в «*Українське державне правління*», себто в тимчасовий «Уряд Української держави». Надзвичайно важливим фактом стало те, що Акт 30 червня 1941 р. підтримали ієрархи українських церков – УГКЦ та УПЦ.

Прагнучи поставити Німеччину перед доконаним фактом відновлення національної державності, уряд Я.Стецька заходився облаштовувати свою адміністрацію і поліцію на окупованих німцями теренах України: у всіх галицьких містечках, навіть у деяких селах відбулися подібні проголошення. Відзначимо, що проголошення Української держави подекуди відбувалося ще до «Акта 30 червня 1941 р.». Наприклад, в окремих селах Славського (тепер – Сколівського) району Львівщини – Плав'ю, Головецькові, Рикові, також в інших районах Галичини, це відбулося днем раніше – 29 або 30 червня (*А.Русначенко*). У міру просування похідних груп ОУН Україною державні управління поставали в багатьох західноукраїнських містах – Тернополі (3 липня), Станіславі (12-13 липня), Дрогобичі, Луцьку, Рівному, а також – у Житомирі, Кам'янці-Подільському, Вінниці, Кіровограді та Дніпропетровську.

Важливим елементом державотворення для бандерівців була військова складова. Окрема прокламація, поширена у Львові, сповістила населення, що провід ОУН створює «Українську Національну Революційну армію» (УНРА). Армія мислилася як мононаціональна за своїм складом. Для мобілізації до армії в районах мали бути створені районні військові команди.

Для німців вчинок ОУН(б) був великою несподіванкою, яку дехто з них вважав спробою «державного перевороту». Щоб ця акція не дістала широкого розголосу, німецькі власті почали тиснути на С.Бандеру, щоб він як голова проводу ОУН скасував прийняте рішення. Однак той відмовився. Дізнавшись про таку позицію українського підпілля, німці пішли на крайній захід – у день оголошення повного складу українського уряду – 5 липня – за наказом Гітлера розпочались масові репресії щодо членів ОУН.

ОУН(м) засудила радикалізм С.Бандери у питанні проголошення державності і виявила схильність до більш гнучкої політики, вважаючи відкриту конфронтацію з німецькою потугою несвоєчасною і шкідливою для національних інтересів. Натомість мельниківці у Києві почали видавати газету «Українське Слово», і тільки в жовтні 1941 р. виступили з ініціативою створення *Української Національної Ради*. Також сподівались, що вона стане центральним урядовим органом України. Проте реакція німців на це була жорстокою: у грудні 1941 р. понад 40 ініціаторів цієї акції розстріляно у Бабиному Яру.

Цим і закінчився нетривкий (за О.Субтельним) «медовий місяць» ОУН з нацистським режимом». Стало остаточно зрозуміло, що гітлеризм є непримиренним ворогом українського народу і виношує щодо нього суто імперіалістичні наміри. Фракція С.Бандери, а згодом і мельниківське помірковане крило перейшли у виразну опозицію до Третього рейху, що призвело до збройного опору окупантам й до виникнення організованого потужного повстанського руху.

Зазначимо, що дата 30 червня 1941 р. в українській історії є чи не найбільш контрверсійною і належить до тих, які наразі (поки що) не об'єднують, а, радше, роз'єднують українців. Так, львівський історик *О.Зайцев* (Див.: *Львівська газета*, – № 112 (678) – 2005. – 30 червня) наголошує, що критики не можуть вибачити авторам Акта і натхненникам короточасної співпраці з німецькими окупантами й залюбки цитують 3-й пункт, з якого роблять висновок: мовляв, увесь Акт був нічим іншим, як виявом профашистського колабораціонізму націоналістів. Є й інший підхід, який успадкував погляди мельниківського крила ОУН: Акт 30 червня був проявом бандерівського сектантства й авантюризму, який не здобув підтримки народу і коштував марних жертв визвольному рухові. Можна погодитися з аргументами вченого щодо мотивів співпраці оунівців з гітлерівцями, яка сприяла уявленню про близькість ідеологій нацизму й українського націоналізму. Однак мотив ідеологічної спорідненості все ж таки був другорядним порівняно з бажанням мати сильного союзника у визвольній боротьбі.

Вважаємо, що проголошення Української держави, або Крайового правління у Львові 30 червня 1941 р. (з усіма недосконаlostями цього акту) мало велике історичне значення. Він як політичний акт «засвідчив тяглість державницької ідеї, що червоною ниткою проходить в Україні протягом цілого ХХ ст.» (*Я.Дашкевич*). А головне - став поворотним пунктом в українській політиці щодо гітлерівської Німеччини, спонукаючи до

розгортання широкого українського повстанського руху, який за суттю став національним Рухом Опору. Останній структурно складався з трьох основних компонентів: **ОУН (Організація українських націоналістів)** як політичної організації (партії), **УПА (Українська Повстанська Армія)** як військового формування та **Української Головної Визвольної Ради (УГВР)**, яка стала (з липня 1944 р.) національним координаційним надпартійним органом (перед/парламентом) воюючої України.

***Організація українських націоналістів (ОУН)
як політична організація в структурі
українського повстанського руху***

Створена 1929 р. у Відні *ОУН (Організація українських націоналістів)*, ідеологією якої стає «інтегральний націоналізм», оформила націоналістичний напрям в українському русі. Суть концепції «інтегрального націоналізму» полягала у тому, що найвищою цінністю українського народу мала стати *національна держава*, на чолі якої мав стати верховний провідник (вождь). Єдність вождя і народу мали забезпечувати корпорації, коаліції, профспілки, виборні ради. А єдина партія – ОУН – мала надати ідеологічний провід держави. Основою теоретичних міркувань ідеологів інтегрованого націоналізму (Д.Донцов, Д.Андрієвський, М.Сціборський) було бажання довести, що український народ має право на самостійну соборну державу і на визначення шляхів здобуття незалежності.

Організаційна структура. До розколу 1941 р. найвищим представницьким органом ОУН був *Конгрес Українських Націоналістів*. Між Зборами такі функції виконувала *Конференція*. Керівним органом ОУН був ПУН – *Провід Українських Націоналістів*, що складався з Голови Проводу та восьми членів Проводу. Існував інститут т. зв. *Вужчого Проводу* (з трьох осіб). Голова ПУН носив титул Вождя та мав необмежені повноваження (до 1941 р.). Від часу розколу бандерівці змінили структуру управління своєї фракції (організації). Найвищим представницьким органом в ОУН(б) назвали *Великий Збір ОУН*, а керівним органом - *Провід ОУН*, що складався з *Провідника ОУН* і також восьми членів. Керівна структура ОУН(б) змінилася у 1943 р.: одноосібне керівництво було замінене колективним: обрано *Бюро Проводу*, або *Раду Уповноважених* (з трьох осіб).

Територіально ОУН поділялася на організацію *в Україні* та *поза територією* України. В останньому випадку ОУН поділялася на *Терени* і *Держави* (відповідно до державних кордонів).

В Україні структура ОУН(б)-*підпілля* (з утворенням УПА – трактувалося як її *тил* або *Запілля*) зазнавала більших чи менших змін, пристосовуючись до обставин української історії воєнного та післявоєнного часу. У цьому сенсі дослідники (І.Марчук) виділяють кілька часових періодів: до початку німецької окупації (1941 р.), власне німецької окупації (до першої половини 1944 р.) та час діяльності в умовах відновлення радянської влади (1944-1950-ті рр.) після завершення Другої світової війни. Тоді, то опановуючи нові певні території, то втрачаючи контроль над ними, підпільна мережа змушена була постійно модернізувати свій підпільний апарат, застосовуючи оригінальний адміністративно-територіальний поділ, який не відповідав офіційному.

Загальновизнана (найбільш довготривала) схема територіальної структури ОУН в Україні, що характерна, здебільшого, для періоду 1943–1944 рр., включала в себе поділ на *краї* (4) – Західноукраїнські землі (ЗУЗ), Північно-західні українські землі (ПЗУЗ), Північно-східні українські землі (ПСУЗ), Південно-східні українські землі (ПівдСУЗ). Краї поділялися на *Області* (всього – 10), а ті, своєю чергою, – на *Округи* (кілька на область). Наприклад, на Волині діяли чотири округи. Вони об'єднувалися у два обласних проводи – Волинський і Рівненський, які підпорядковувались проводу ОУН(б) на Північно-західних українських землях (ПЗУЗ).

Меншими територіальними одиницями були *повіти* (або *надрайони*), *райони*, *підрайони*, *кущі* і *станіці*. До складу округи, зазвичай, входило три *повіти* (інша назва - *надрайони*), межі яких здебільшого збігалися з адміністративно-територіальним поділом (польським). Надрайон складався з трьох *районів*, межі яких, зазвичай, також відповідали адміністративно-територіальному поділу (радянському). У складі району було 3-5 *підрайонів*, кожний з яких складався з 3-5 *кущів*. У куш об'єднувалися 3-5 станиць, куди входили члени ОУН з одного села (якщо село дуже велике, то в ньому могло бути кілька станиць, тобто первинних осередків), фабрики і т. ін. Найбільш дрібною організаційною одиницею ОУН були т. зв. «п'ятірки», а з 1940-х рр. – «трійки», тобто 5-3 члени ОУН.

Структурами ОУН в краю керував *Крайовий Провід*, який очолював *Крайовий Провідник*. До складу крайового проводу входили обласні провідники. Виконанням рішень Проводу займалися *Крайові Екзекутиви* (від лат. слова – «виконувати») ОУН, які ділилася на структурні підрозділи – *референтури*: *військова* – добирала керівний склад для УПА, займалася збором та зберіганням зброї, боєприпасів, проводила мобілізаційні заходи, організовувала самооборону та військову підготовку; *пропаганди* –

займалася націоналістичною пропагандою серед населення; *організаційну* – займалась створенням нових оунівських організацій і контролювала діяльність уже сформованих тощо. Влітку 1943 р. було організовано *організаційно-мобілізаційну*, яка замінила військову, наголосивши на організаційному моменті. Для розгляду злочинів проти організації в ОУН створювався *Революційний трибунал* (пізніше – Організаційний Суд. У листопаді – грудні 1944 р. проведено реорганізацію місцевого підпілля: як наслідок кількість референту суттєво зменшилася.

Структура окружної адміністрації (проводу) також складалася з низки *референтур* (до 1943 р. їх називали *екзекутивами*), функції яких відображались у назві: а) окружний комендант; б) зв'язкові; в) військовий референт; г) референт служби безпеки (СБ); ґ) суспільнопропагандивний референт; д) референт юнацтва; е) референт жіноцтва; є) референт суспільної праці.

Аналогічним був склад районного проводу, що очолювався *районним комендантом*, і дублював на своєму рівні структуру окружного проводу. Надрайонний, підрайонний і кущовий проводи очолювалися відповідними *комендантами* чи *кущовим провідником*, які мали *заступника* та *зв'язкових*. У складі кожної *станції* були: а) *комендант* (керівник осередку ОУН(б) або станичний; б) *зв'язковий*; в) *військовий референт* (відповідав за військову підготовку); ґ) *суспільний референт* (відповідав за політичну і виховну роботу).

Відзначимо: характерною рисою структури тогочасного українського повстанського руху стало, зокрема, те, що паралельні ланки запліля ОУН і УПА були між собою якнайтісніше пов'язані, а службу безпеки взагалі мали спільну. Зазначимо також, що й центральне керівництво ОУН було спільним з керівництвом УПА. Хоч формально Провід ОУН і Головна команда УПА були автономними, фактично ж, вони склалися з одних і тих же осіб. Головою Крайового Проводу ОУН і Головним комендантом (командувачем) УПА був Роман Шухевич (Тарас Чупринка), що займав ці посади під різними псевдонімами.

Членство. В ОУН передбачалася принаймні дворівнева система членства: *кандидати*, що охоплювали кілька вікових рівнів: *доріст* (8–15 років), *юнацтво* (15–21 рік) та *повні члени* ОУН (після 21 року). Прихильники (кандидати) ОУН називалися «*симпатиками*». Вони допомагали ОУН поширювати націоналістичну літературу, грішми, виконували різні доручення в суспільно-громадській роботі. Усі кандидати в члени ОУН приймали *Приречення* (присягу).

В Організації панувала військова дисципліна. Для конспірації кожен член ОУН мусив мати т.зв. *псевдо* – ніхто не вживав справжніх імен і прізвищ. Всі села і міста в системі інформації і зв'язку ОУН були закодовані. Коди й псевда часто змінювали.

Отже, можна стверджувати, що належний розвиток ОУН й висока (на певних етапах) ефективність її боротьби з окупантами, ґрунтувалася насамперед на принципах побудови обох ОУН як високоцентралізованої організації із залізною дисципліною, що була помножена на високу ідейність й прискіпливий добір її членства. В основі організаційної (територіальної) будови підпільної мережі ОУН була станиця. Найбільш значимими адміністративно-територіальними одиницями були: район, округ (надрайон), область. Край, що складався з 7-10 областей, підлягав безпосередньо провідникові ОУН. На чолі кожної організаційної одиниці стояв провідник, який був призначений згори й підзвітний також по вертикалі вгору. Виконавчими й дорадчими органами були езекутиви відповідних рівнів.

Українська Повстанська Армія (УПА) як військове формування в структурі українського повстанського руху

Створення. Початки Української Повстанської Армії (УПА) як військового формування українського повстанського руху сягають перших місяців війни, коли за ініціативою Тараса Бульби (Боровця) загони під такою назвою створювалися у північно-західних українських землях (на Поліссі та Волині). УПА Т.Бульби, який не був оунівцем, а користувався підтримкою екзильного уряду УНР у Варшаві, боролася одночасно з німецькими гарнізонами і з радянськими партизанами. Проте воєнна активність цих формувань не була високою (*В.Коваль*).

Восени 1942 р. ОУН(б) взяла курс на створення партизанської армії, в основі якої мало бути широке підпілля ОУН. Перших два її відділи були сформовані й виступили на Волині у жовтні 1942 р. Проте справжнє військо, за своїм складом переважно селянське (*Ю.Киричук*), було створене лише протягом третьої декади березня 1943 р., коли за наказом Проводу ОУН пішла в ліси майже вся Українська допоміжна поліція Волині та Полісся, сформована бандерівцями ще у 1941 р. Враховуючи сумний досвід визвольних змагань 1917-1921 рр., бандерівці нещадно боролися проти всякої отаманії. Вони перебрали собі вдалу назву партизанської армії, адже бульбівські загони у 1943 р. роззброїли і

поглинули. Також в явочному порядку до складу УПА були включені й збройні формування ОУН(м).

Структура УПА відповідала структурі регулярної армії (К.Бондаренко, Ю.Киричук).

На чолі УПА стояли *Головна команда та Головний військовий штаб*, які були створені на основі ухвал проводу ОУН Північно-західних українських земель і Крайового військового штабу (1 травня 1943 р.). Головну команду становили *головний командир* та члени Головного військового штабу. Останній ділився на *відділи*: організаційно-оперативний, розвідувальний, постачання, персональний, вишкільний, політичного виховання, зв'язку, медично-санітарний та ін.

Армія ділилася на три *Генеральні військові округи*: УПА-Північ (Волинь і Полісся), УПА-Захід (Галичина, українські землі у складі Польщі), УПА-Схід (УПА-Південь) – Кам'янець-Подільська, Вінницька області та Крем'янецьчина. Кожна Генеральна військова округа (ГВО) поділялася на *військові округи* (ВО). На початку 1944 їх було в УПА-Північ – 3, УПА-Захід – 6, УПА-Схід – 2. У серпні 1944 УПА-Північ реформовано на 2 ВО, а УПА-Захід – на 4. УПА-Схід фактично припинила своє існування. ГВО і ВО керували командир та штаб на чолі з шефом штабу та штабними відділами. Існував також поділ на *теренові відтинки* (ТВ).

Основною бойовою (тактичною) одиницею УПА була *сотня* (рота). За статутом у сотні налічувалося 136 бійців, але фактично її чисельність становила 130–200 осіб. Сотня мала по три *чоти* (поділялася на три *рої*). Декілька сотень (4-5) становили *курінь* (батальйон). *Групи куренів утворювали загони (полки)*. Усі військові одиниці ВО становили групу (дивізію) з різною чисельністю – від 12 до 36 сотень. Окрім бойових одиниць, в УПА при кожній сотні існували інтендантська група, санітарна група, розвідка та польова жандармерія, зв'язок.

Складовою організаційної структури УПА була система підготовки кадрів. Ще у 1941 р. ОУН організувала підпільні старшинські (офіцерські) та підстаршинські школи (за Ю.Киричуком, – всього через вишкіл лише трьох шкіл, створених 1944 р. у Карпатах, пройшло 700 майбутніх старшин), курси медперсоналу, зв'язківців, саперів.

В УПА, а згодом (з 1948 р.) в Службі безпеки ОУН запроваджуються субординація, військові та спеціальні звання базовані на Пруському статуті. Існували ранги рядових: *стрілець і старший стрілець*; підстаршин: *вістун, старший вістун, булавний, старший булавний*; старшин: *хорунжий, поручник, сотник, майор, підполковник, полковник*; генералів: *генерал-хорунжий, генерал-*

поручник, генерал-полковник (останні два звання ніколи не присвоювались). За час існування УПА лише тричі присвоювалися генеральські звання.

Тактика УПА впродовж війни зазнавала змін. Так, після Сталінградської битви, зрозумівши, що Гітлера буде розбито, Провід ОУН вже не мав наміру воювати з німцями і готувався до повернення в Україну сталінської влади. Попри те, що загони на місцях вели численні бої з німцями, що грабували українські села і зганяли людей до відправки в Німеччину, головною для УПА стала боротьба проти радянських партизанів, загони яких Український штаб партизанського руху спеціально перекидав у західні області з інших регіонів республіки, а згодом – і регулярні війська Червоної армії. Звичайно, що протистояти відкрито могутній як технічно, так і чисельно Червоній армії, УПА було не під силу. Після кількох успішних боїв з регулярними досить чисельними частинами радянських військ, було прийнято єдино можливу партизанську тактику. А це зумовило її реорганізацію.

У 1944-1950 рр., коли УПА протистояли війська і підрозділи НКДБ/МДБ і НКВС/МВС, понад 300 винищувальних батальйонів, на які були перетворені недавні партизанські загони, а часто й червоноармійські частини, *тактичними одиницями формування стають «бригади»* (бл. 400 чол.). *Бригада ділилася на загони, а ті – на відділи і підвідділи.* Тактичні одиниці УПА ідентифікувалися за кодовими назвами, іменами історичних осіб, подій, загиблих бійців. Іноді вживалися шифри чи порядкові номери. Основу УПА й далі складали піхотні підрозділи, хоча кожен ВО мав по 1-2 сотні кінноти, а також відділи важкої артилерії.

Чисельність. Відомості щодо чисельності УПА – чи не найбільш суперечливі. Відомо, що на 1944 рік німецькі офіційні документи наводили цифру 100-200 тис. осіб. Така оцінка часто присутня в працях істориків на Заході. Натомість, за даними радянських джерел, чисельність УПА була удвічі меншою – близько 90-100 тис. осіб. Відповідно, така цифра наводиться у радянській та пострадянській історіографії. Іноді представники останньої пишуть окремо про чисельність УПА (до 100 тис. осіб) на час вигнання німців із Західної України і про ще стільки ж – бандерівське запілля (*Ю.Киричук, К.Бондаренко*). Проте така цифра видається перебільшеною, якщо взяти до уваги оцінку (*П.Содоль*) чисельності УПА станом на 1944 р.: «приблизно 25-30 тисяч вояків і старшин» або твердження (*І.Марчук*) про те, що на завершальному етапі Другої світової війни карально-репресивним органам УРСР, зокрема на Волині і Поліссі, протистояло не більш ніж 4-5 тисяч підпільників, які були налаштовані вести тривалу

боротьбу з радянським окупаційним режимом. Погоджуємося з тими дослідниками (Ю.Киричук), які стверджують, що за весь час збройної боротьби у роки Другої світової війни і післявоєнний період через УПА й підпілля ОУН перейшло понад 400 тис. чол. А це майже вдвічі більше, ніж через червоні партизанські загони.

Правовий статус вояків УПА ґрунтувався на нормах діючого на той час міжнародного права, зокрема на перших двох статтях «Положення про закони і звичаї сухопутної війни», підписаного 18 жовтня 1907 р. повноважними представниками 27 країн (в т.ч. Німеччиною і царською Росією) в рамках IV Гаагської конвенції Другої Гаагської конференції». У першому розділі цього документу дається визначення тих, «хто визнається таким, що воює» (подаю за Д.Яневським):

«Стаття 1. Військові закони, права і обов'язки застосовуються не лише до армії, але також до ополчення і добровольчих загонів, якщо вони задовольняють усім нижченаведеним умовам: 1) мають на чолі особу, відповідальну за своїх підлеглих; 2) мають визначений і виразно видимий здалека відмітний знак; 3) відкрито носять зброю і 4) дотримуються у своїх діях законів і звичаїв війни. Ополчення або добровольчі загони в тих країнах, де вони складають армію або входять до її складу, розуміються під найменуванням армії.

Стаття 2. Населення незайнятої території, яке при наближенні ворога добровільно візьметься за зброю для боротьби з військами, що вторгаються, і яке не мало часу влаштуватися, згідно із статтею 1, визнається в якості того, що воює, якщо відкрито носитиме зброю і дотримуватиметься законів і звичаїв війни.

Стаття 3. Збройні сили воюючих сторін можуть складатися з тих, що воюють і не воюють. У разі захоплення ворогом як ті, так і інші, користуються правами військовополонених.».

На нашу думку, українські повстанці, повністю підпадали під ознаки цього документу.

УПА мала чітку організаційну структуру з системою субординації, визначений командний склад, військові та спеціальні звання, неприховано виступали проти німецького і радянського режимів, прозоро декларували перед населенням готовність збройним шляхом блокувати заходи ворожої влади, при проведенні бойових переважно намагалися відрізнитися від цивільного населення (у мірі матеріально-технічних можливостей впроваджуються проекти форми одягу, знаків розрізнення, нагородна система).

Повстанці спиралися на широку підтримку населення, частина якого також потрапляла під визначення *комбатантів* («особовий склад ополчень, організованих добровільних загонів, учасники Руху опору, волонтери»). За Д.Веденєєвим, опосередкованим підтвердженням цьому слугують масові репресії радянської та польської комуністичної влади проти власне населення територій, де оперувала УПА й підпілля ОУН.

Нормативні та директивні документи ОУН та УПА постійно підкреслювали важливість дотримання толерантного ставлення до населення, військовополонених, підтримання законності у діях повстанців.

Отже, ініціатива створення УПА не належала ОУН. У даному випадку вона лише намагалася встигнути за подіями. Більшість вояків УПА була прихильниками бандерівського крила ОУН. Формування УПА та озброєного підпілля мали чітку організаційну структуру, визначений командний склад, нормативні документи, бойові та загальновійськові статuti, написані за зразком аналогічних документів регулярних армій, систему військового планування, навчання, постачання тощо. На вояків повстансько-підпільних формувань поширювалися норми дисциплінарного впливу, було запроваджено систему військового (в УПА) та організаційного (в ОУН) судочинства, розроблено своєрідні кодекси покарань, в тому числі – за злочини проти цивільного населення.

Організаційно-правові засади державотворчої діяльності українського національного Руху Опору ОУН і УПА

Зростаючи, УПА і запілля ОУН поширювали свій контроль над багатьма районами, передовсім Волині і Полісся, де навесні 1943 р. були регіони, вільні від німецького панування - добре організовані владні утворення з багатьма ознаками української національної державності (т.зв. *Колківська* на Волині чи *Деражнянська* на Рівненщині *Повстанські республіки*). Повстанські державницькі утворення певний час діяли також на Тернопільщині та в Карпатах.

Для впорядкування та налагодження суспільного життя в цих регіонах керівництво УПА встановлювало органи влади – *Головну Команду* (ГК) та *Головний військовий штаб* (ГВШ) як військову адміністрацію.

Одним з перших кроків на шляху творення основ української національної державності став санкціонований УПА наказ (№ 7, 27 серпня 1943 р.) про вибори у вересні 1943 р. первинних ланок місцевої адміністрації – сільських і районних Рад. У розвиток цієї

акції Головна Команда УПА, як «найвища і єдино-суверенна влада» на звільнених землях України, видає *«Розпорядження про встановлення адміністрації на терені України»* (1 вересня 1943 р.).

Документ встановлював адміністративний поділ та органи влади. Останні поділялися на сільські, районні, повітові (окружні), обласні ради та управи. Вибори рад проводилися місцевими мешканцями рівним, таємним, загальним, «безпосереднім стосунковим» голосуванням з-поміж постійних мешканців, які досягли 21-річного віку. Залежно від чисельності населення кількість членів у радах могла становити від 12 до 60 чоловік. Обрані ради виступали *помічними* (дорадчими) органами відповідних управ (сільської, районної, міської, обласної) і мали право, на підставі дорученої їм компетенції, в межах свого регіону видавати відповідні розпорядження.

До компетенції міських, районних, повітових, обласних управ та рад належали всі справи адміністративного, економічного, культурного, поліційного характеру, а також деякі військові та судові господарські справи.

Безпосередньо у структурі УПА створенням органів адміністрації опікувалися комендант запілля та керівник Головного військового штабу. Останньому безпосередньо підпорядковувалися виховно-політичні відділи груп УПА та опосередковано – суспільно-політичні референтури запілля. Коменданту запілля підлягали референтури – організаційно-мобілізаційна, господарча, Служби безпеки, зв'язку, Українського червоного хреста (УЧХ), суспільно-політична, а також новостворена в рамках останньої референтури підреферентура місцевої адміністрації.

Від початків організації ГК УПА у звільнених від німецьких окупантів регіонах Волині та Полісся (ПЗУЗ) встановлювалися певні правові норми та організовувалися судові органи.

Згідно з розпорядженням ГК УПА щодо означених проблем *«Про карні злочини та про встановлення воєнно-польових судів і революційних трибуналів на теренах України, підпорядкованих Українській Повстанчій Армії»* (15 травня 1943 р.), до часу організації судового управління, при УПА та мережі постійних судових органів встановлювалися *воєнно-польові суди і революційні трибунали* у складі трьох осіб. Вони мали скликатися в кожному окремому випадку командиром групи УПА, який також затверджував рішення (присуди).

Воєнно-польові суди розглядали справи і виносили вирoki (присуди) щодо вояків УПА та допоміжного персоналу, а революційні трибунали – «по обвинуваченню всіх інших громадян

України». Зокрема, покаранню підлягала кожна винна у скоєнні злочину особа, яка була розумово здорова і досягла 17 років життя. Розпорядженням визначалися провини, за які виносилося найвище покарання воєнного часу – смерть (вчинки, спрямовані на шкоду і «проти інтересів Українського народу, проти його законної влади, проти життя поодиноких громадян України, проти майна Українського народу та майна поодиноких громадян»). До переліку злочинців входили – вбивці, грабіжники, палії (підпалювачі), члени банд, злодії, присвоювачі майна, саботажники та ін.

Політична позиція УПА щодо вирішення земельного питання була викладена у *«Розпорядженні в земельній справі Головної Команди УПА, як найвищої й одинок-суверенної влади на звільнених землях України»* (15 серпня 1943 р.). Так, у першому пункті згаданого документа фіксувалося положення про те, що «усі землі з їх водами, надземними й підземними багатствами України становлять добро Українського народу» (спільна земельна власність). Користування лісами й водами мала встановлювати громадська управа.

Повідомлялося про скасування «запровадженої більшовиками» колгоспної системи і відновлення приватної власності українських селян на землю. Завдання розподілу земель колишніх колгоспів і радгоспів, фільварків і господарств польських колоністів між одноосібними, безземельними й малоземельними господарствами у приватну власність покладалося на затверджені УПА місцеві громадські управи і земельні комісії. Останні, згідно з наказом № 7 (27 серпня 1943 р.), мали обиратися громадськими зборами. Згідно зі складеними комісіями актами, усі колгоспні, фільваркові і залишені поляками землі мали бути розподілені, поорані й засіяні до 30 вересня 1943 р. (О.Вовк). Важливо відзначити, що якихось чітких норм наділу землею одноосібних приватних господарств документ не встановлював: кількість землі мала відповідати потребам ведення *«самовистарчального господарства»* і оброблення її власною працею даної сім'ї.

Особливу увагу військова влада приділяла налагодженню системи освіти.

Окремим пунктом того ж наказу № 7 ГК УПА запроваджувалося загальне навчання шкільної молоді. До 30 серпня 1943 р. відчинялися всі школи. Шкільні справи підпорядковувалися політичній референтурі УПА через місцеві управи.

З розвитком масштабів боротьби великого значення в діяльності УПА набрала *господарська референтура*, під керівництвом якої

перебував потужний апарат заготівлі і постачання. Накопичене в процесі господарської діяльності майно суворо обліковувалося на засадах власної, незалежної від окупаційної, цінової політики. Дослідники (О.Вовк) звертають увагу на низку конкретних організаційно-правових заходів у царині налагодження функціонування основ національного державотворення. Серед останніх можна виділити такі справи: мобілізацію громадян до проведення жнив та збору сільськогосподарських продуктів, залучення до роботи в українських установах («у наших апаратах») усіх фахових господарських і адміністративних сил, підготовку військовозобов'язаних до військової служби («розвивати бойові сили нашого власного народу, бо це запорука Вільної української держави»), медичне обслуговування, суспільно-пропагандистська робота, організація Української пресової служби тощо.

Відтак керівними органами ОУН та УПА було вироблено нормативно-правову базу державотворчого характеру як-то: організація органів місцевого управління на контрольованій території (за В.Ковалем, – впродовж 1942–1943 рр. у німецькому тилу ОУН та УПА тією чи іншою мірою фактично контролювали територію в 150 тис. кв. км на якій проживали 15 млн осіб), встановлення правових норм та органів правосуддя, визначення засад ведення господарсько-фінансової і дипломатичної діяльності тощо. Однак швидка зміна військово-політичної ситуації, наближення лінії німецько-радянського фронту в кінці 1943 – на початку 1944 рр. не дали можливості Українській Повстанській Армії як на північно-західних українських землях (ПЗУЗ), так і в інших регіонах України розвинути і реалізувати всі наміри та заходи.

Отже, наявність створених під контролем ОУН та УПА органів української підконтрольної влади, визначеної території, правових норм й органів правосуддя, а також здійснення певної господарсько-фінансової і дипломатичної діяльності свідчить про те, що український повстанський рух був реальним виявом процесу національного державотворення в роки Другої світової війни.

Українська Головна Визвольна Рада (УГВР) як національний координаційний надпартійний орган повстанського руху

Створення та програмні політико-правові засади діяльності. Збройна боротьба, що її вели ОУН і УПА проти гітлерівського і сталінського тоталітаризму, вимагала консолідації нації: створення всеукраїнського представництва українського

народу і в самій Україні, й перед зовнішнім світом. Така вимога часу змусила дещо переглянути ідеологічні засади організації у бік наближення їх до демократичних ідеалів. Керівники ОУН зрозуміли, що здобути незалежність України можливо, лише об'єднавши зусилля усіх національних партійних сил, що стоять на платформі незалежності України спільно з іншими поневоленими народами. І виступили з ініціативою створення *надпартійного політичного органу*, завдання якого полягало б, насамперед, в об'єднанні на демократичних засадах розпорошеного за численними партіями і фракціями національно-визвольного руху.

Задля створення нового політичного органу українського підпілля за рішенням Головної Команди УПА, схваленим Проводом ОУН(б), було утворено *Ініціативний комітет*, який підготував Установчий Збір і накреслив його тимчасову платформу. Такий політичний центр самостійницького підпілля було створено (липень 1944 р.) в умовах глибокої конспірації в районі (тоді був у цілому під контролем УПА) поблизу сіл Сприня й Недільна на Самбірщині Дрогобицької (тепер – Львівської) області. Він прийняв назву *Українська Головна Визвольна Рада* (УГВР).

Установчі збори УГВР ухвалили декілька конкретних та лаконічних програмних документів – «*Тимчасовий устрій УГВР*», політичну Платформу та Універсал УГВР до українського народу. Усі вони наголошували на необхідності досягнення основної мети Ради – здобуття Української Самостійної Соборної Держави.

Одним з найбільш важливих програмних документів конституційного характеру, в якому чітко і недвозначно сформульовано політико-правові засади діяльності УГВР – цілі й завдання та її основні ідейно-програмні принципи – стала політична *Платформа УГВР*. Структурно документ складається із преамбули (чотири частини) та двох основних розділів про цілі, завдання і принципи Ради. Останні два розділи складаються відповідно із п'яти та шести частин.

Носієм і джерелом влади, за *Платформою УГВР*, мав бути український народ. Йому забезпечувались усі основні права і свободи. У документі було визначено і закріплено принцип верховенства права і рівності всіх перед законом, гарантувались права національним меншинам. Найвищою ціллю здорового національного організму декларувалося збереження життя нації, національної єдності і культури, а запорукою для її досягнення є власна національна суверенна держава. Така позиція впливала із самої суті національно-державницьких устремлінь українського народу упродовж усієї багатовікової його історії взагалі та завдань

і цілей національно-зорієнтованих активних угруповань українців в часи Другої світової війни, зокрема.

Соціально-економічний устрій держави мав забезпечуватися на основі різних форм власності за наявності вільного ринку з великою часткою державних монополій. Об'єктами права власності держави оголошувалися земля, надра, водні та інші природні ресурси – усі мали бути усупільнені. Право власності на землю для окремих приватних власників в Платформі не забезпечувалось, але гарантувалася передача земель сільськогосподарського призначення у постійне користування трудовим хліборобським господарствам, передбачалось і одержавлення важкої індустрії та важкого транспорту, декларувався вільний розвиток торгівлі, дрібного підприємництва і кооперативів. Гарантувалось право на працю та соціальний захист. Однак зазначені вище гарантії та права були насамперед політичними деклараціями, бо в діяльності УГВР не були реалізовані як конституційні чи інші правові норми.

Можна погодитися із зауваженнями тих небагатьох дослідників УГВР (*О.Панченко*), які стверджують, що елементи соціального і політико-правового порядку в Платформі УГВР взаємно переплітаються і доповнюють одне одного, бо будь-які економічні перетворення неможливі без «народно-демократичного способу визнання політичного устрою», «забезпечення справедливого, соціального ладу, «справжньої законності в українській державі і рпівності всіх громадян перед законом».

Організаційна побудова. Організаційну побудову, статус, повноваження та взаємодію органів Ради, умови членства в УГВР визначив *Тимчасовий Устрій УГВР*. Документ структурно складається із шести розділів, які мають такі назви: перший – Загальні основи УГВР, другий – Великий Збір УГВР, третій – Президент і Президія УГВР, четвертий – Генеральний Секретаріат УГВР, п'ятий – Генеральний Суд, шостий – Контрольна Колегія.

Органом «найвищої української» (законодавчої) влади «у час революційно-визвольної боротьби за УССД» в документі визначено *Великий Збір УГВР*. До повноважень останнього відносили: ухвалення основних законів, розгляд та вирішення основних політичних питань, встановлення лінії визвольної політики, встановлення програми і тактики боротьби українського народу, прийняття звітів про діяльність всіх органів УГВР, обрання Президента, сімох Членів Президії, Голови Генерального Секретаріату, Генерального Судді, Генерального Контрольного, прийняття присяги від Президента, кооптування нових членів Ради

і затвердження членів, кооптованих Президією, виключення членів та прийняття напрямів роботи всіх органів УГВР.

Великий Збір УГВР визначив її структуру: обрав *Президента* та очолювану ним *Президію*, що діяла між сесіями Великого Збору. Головою Президії УГВР був обраний уродженець Полтавщини *Кирило Осьмак* (1890-1960 рр.), а головою *Генерального Секретаріату* як виконавчого органу Ради став *Р.Шухевич* (1907-1950 рр.), він же очолив Секретаріат військових справ. Було обрано також Генерального суддю (*Я.Біленький*), секретарів внутрішніх (*Р.Волошин*) та закордонних (*М.Лебедь*) справ, керівника Бюро інформації (*Й.Позичанюк*). Визначено статус інших відомств. Вирішено, що роль низових структур Ради переберуть на себе низові клітини підпілля.

Повноваження Президента і Президії Ради визначено у третьому розділі Тимчасового Устрою УГВР. Зокрема, *Президент УГВР* мав опосередкований стосунок до функцій виконавчої влади: виконував представницькі функції на кшталт глави держави, мав репрезентувати Раду перед зовнішнім світом. На *Президію УГВР* покладалося вироблення політичної лінії й тактики та організація ефективної діяльності всіх органів Ради. До складу Президії входили Президент, три віце-президенти та чотири члени Президії. Рішення Президією приймалось звичайною більшістю голосів, при рівному поділі голосів – вирішальним був голос Голови Президії.

Питанням статусу Генерального Секретаріату УГВР повністю присвячений четвертий розділ Тимчасового Устрою УГВР. Як виконавчий орган УГВР він структурно складався із Голови, секретарів внутрішніх справ, закордонних справ, секретаря військових справ і командира Збройних Сил, секретаря фінансово-господарських справ та інших секретарів. Голову Генерального Секретаріату УГВР обирав Великий Збір. Генеральних секретарів за поданням Голови Генерального Секретаріату УГВР затверджував Президент Ради. У разі відставки, смерті та тривалої перешкоди у виконанні функцій Голови Генерального Секретаріату УГВР, Президент з Президією, Генеральний Суддя, Генеральний Контрольний і Генеральні Секретарі могли обрати тимчасово виконуючого обов'язки Голови Генерального Секретаріату УГВР.

Державно-правові акти УГВР мали набирати законної сили лише після їх підпису Президентом та Головою Генерального Секретаріату УГВР. В умовах воєнного протистояння усі стратегічні, тактичні та поточні питання діяльності органів УГВР мали вирішуватися Головою Генерального Секретаріату УГВР *Р.Лозовським* (*Р.Шухевичем*) і його соратниками, виходячи із конкретних обставин організованої визвольної боротьби, згідно з

основними документами УГВР та законами *звичаєвого права та права військової адміністрації*. У повному складі ГС УГВР, за винятком Великого Збору, не збирався жодного разу. Головна увага УГВР зосереджувалася на організації військових дій та політичній та пропагандистській роботі.

Методом досягнення незалежності, за політичною Платформою, залишалась революційна боротьба проти всіх ворогів державної самостійності, насамперед – проти більшовицьких і німецьких окупантів. Принциповим положенням була постанова Великого Збору, що місцем перебування УГВР як політичного органу, який керуватиме збройною боротьбою, мають бути українські землі.

Якщо абстрагуватися від питання ефективності діяльності окремих органів УГВР (що зрозуміло для умов воєнного протистояння), можна погодитися з думкою (*О.Панченко*) про те, що в Тимчасовому Устрої УГВР була задекларована чітка концепція майбутньої української правової держави, в якій би повністю був реалізований принцип верховенства права та поділу функцій влади на законодавчу, виконавчу та судову з ухилом до української традиції парламентаризму та колегіальності в роботі органів влади. А в складних умовах збройного громадянського протистояння у західних областях Української РСР діяльність УГВР намагалася надати націоналістичному рухові опору чіткого демократичного спрямування.

Таким чином, діяльність українського повстанського руху у формі ОУН, УПА і УГВР є одним з найважливіших і одночасно найбільш суперечливих явищ в історії, зокрема історії держави і права України ХХ століття. Ординарними підходами, однозначними оцінками – від суспільної апології до цілковитого заперечення, – як це мало і ще іноді має місце у вітчизняній і зарубіжній історіографії, воно схарактеризовано бути не може. Слід враховувати надзвичайно складні політичні умови формування цього руху, а також те, що йому доводилося протистояти більш могутнім іноземним силам, а також те, що повстанські маси були далеко не однорідними. Серед ідейних борців нерідко траплялися випадкові люди, яких мало хвилювали ідеї та цілі ОУН, а більше власні корисливі інтереси.

Однак попри те, незаперечним залишається той факт, що очолений ОУН повстанський рух під назвою «Української Повстанської Армії» чи «бандерівського», мав н а р о д н и й, національно-визвольний характер. Він ставив благородну мету, що віками визрівала в душі й свідомості українців – *національне державотворення*, тобто здобуття і розбудову такої держави, що

відповідала б інтересам українського народу. Зрештою, віднедавна у нашій державі це підтверджено і ю р и д и ч н о.

Так, 16 січня 2013 р. Вищий адміністративний суд України підтвердив рішення судів нижчих інстанцій, якими визнано законним Указ президента Віктора Ющенка від 28 січня 2010 р. про визнання членів ОУН і воїнів УПА учасниками боротьби за незалежність України. Крім активістів ОУН і воїнів УПА, борцями за українську незалежність було також визнано членів формувань Української Центральної Ради, Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави (гетьманату Павла Скоропадського), Української Військової організації, Організації народної оборони «Карпатська Січ» та Української Головної Визвольної ради. Рішення суду є остаточним і оскарженню не підлягає. Нарешті, боротьбу за незалежність України, що провадилася зазначеними вище організаціями і фрмуваннями, визнав правомірною Закон *«Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті»* (9 квітня 2015 р.).

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Охарактеризуйте процес юридичного закріплення окупації західноукраїнських земель Польщею ?
2. Поясніть, що Ви розумієте термінами полонізація, румунізація тощо? Для якого часу характерна в новітній Україні така термінологія? Вкажіть на особливості цього процесу?
3. Якими були державно-правові засади статусу Закарпаття у складі Чехо-Словаччини та юридичні передумови його реалізації?
4. Поясніть, що таке «айнзацкоманди»? Коли вони діяли на території України? Їх функції?
5. Обґрунтуйте або спростуйте тезу, що проголошення Української національної державності у Львові 30 червня 1941 р. мало велике історичне значення ?
6. Яке значення для національного державотворення мало утворення Української Головної визвольної Ради?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела:

1. Волинь, Полісся, Поділля: УПА та запілля 1944-1946: Документи і матеріали / НАН України. Інститут історії української археографії та джерелознавства ім. М.С.Грушевського, Державний комітет архівів

- України; Упоряд.: О.Вовк, С.Кокін. – К.; Торонто, 2006. – 1445с. – (Літопис УПА. Нова серія. Т.8).
2. Українське державотворення. Акт 30 червня 1941 р. Збірник документів і матеріалів / За заг. ред. Я.Дашкевича та В.Кука. – Львів: Літературна агенція «Піраміда», 2001. – 557 с.
- Вибрана спеціальна література:**
1. Бисага Ю.М. Держава і право в Чехо-Словаччині в 20-х – 30-х рр. ХХ ст.- Ужгород: Закарпаття, 1997. – 151 с.
 2. Гетьманчук М.П. Між Москвою та Варшавою. Українське питання в радянсько-польській відносинах міжвоєнного періоду (1918-1939 рр.). – Львів, 2008. – 432с.
 3. Гловацький І. Українські адвокати у політичних судових процесах у Східній Галичині (1921-1939 рр.). – Львів: Тріада плюс, 2003. – 345.
 4. Киричук Ю. Український національний рух 40-50 років ХХ століття: ідеологія та практика.- Львів: Добра справа, 2003.
 5. Косик В. Україна і Німеччина у Другій світовій війні. - Париж-Нью-Йорк-Львів, 1993.
 6. Макарчук В.С. Державно-територіальний статус західноукраїнських земель у період Другої світової війни (1939-1945 рр.). Історико-правове дослідження. – К.: Атіка, 2007. – 368с.
 7. Панченко О. Українська Головна визвольна рада. – Лохвиця, 2000.
 8. Терлюк І.Я. Окупаційний режим в Україні 1941-1944 рр. і проблеми творення української національної державності: історія держави і права. – Львів: Каменярь, 2009. – 128с.
 9. Торончук І.Ж. Місцеве самоврядування в Буковині у міжвоєнний період (1918-1940 рр.) // Підприємство, господарство і право: - Київ: «Гарантія», 2010. - № 10(78).
 10. Українська Повстанська Армія. Історія нескорених / В.В'ятрович (відп. ред.), Р.Грицьків, І.Дерев'яний, Р.Забілий, А.Сова, П.Содоль. – Львів: Центр досліджень визвольного руху. – 2007. – 352с.

РАДЯНСЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО В УКРАЇНІ (1917–1991 рр.)

Вочевидь, радянська держава в Україні була не «місцевою» етнокультурною, себто такою, що органічно сформувалася в середині українського суспільства, звідси – не була питомо українською національною, а скоріше її альтернативою, яку було силоміць привнесено ззовні. Як по факту урізана автономна державність розвивалася у рамках «іншої» - російської - тоталітарної державності та системи права.

В Україні радянська (більшовицька) державність активно експортувалася з ініціативи більшовицької партії сусідньої Росії. У період національно-демократичної революції основним засобом її поширення на українську територію стали українсько-радянські (більшовицькі) війни. У 1920-х рр. більшовицький режим в Україні закріпився, застосовуючи тактики *репресій* (було винищено повстанський рух, ліквідовано національну комуністичну партію та згодом різні ухили, як наприклад, «шумськізм») і *концесій*: українізація, НЕП, початкове толерування УАПЦ. «Комуністична революція згори» (С.Кульчицький) закінчилася лише в 1930-х рр., коли державна організація набула свого абсолюту і встановила тотальний контроль над усіма сферами суспільного життя. Саме тому роки сталінщини (1930 – початок 1950-х рр.) вважаємо апогеем розвитку радянської держави. А після сталінського відвертого тоталітарно-репресивного режиму реакційно-поліцейські режими М.Хрущова та Л.Брежнєва здавалися навіть ліберальними. Можливо, саме тому 1950-1980 рр. (час їх перебування при владі) стали періодом, коли процеси кризи радянської держави набувають ознак загального і незворотного характеру.

Становлення в Україні радянської державності і права (1917–1922 рр.)

Виникнення радянської форми державності та радянізація України

Виникнення радянської форми державності. Радянська форма державності виникла внаслідок реалізації політико-правової думки і практики наших північних сусідів.

Як відомо, Російська революція у лютому 1917 р. мала в собі не тільки демократичне антимонархістське начало, але й *радянське*. Ради як представництва робітників і солдатів без будь-якої допомоги з боку політичних партій знищили самодержавну владу царів. Саме завдяки радам партії соціал-демократів (меншовиків) і есерів, які намагалися спрямувати хід подій в бік створення парламентської політичної системи західноєвропейського зразка, стали провідними силами в революції. Натомість інша, на той час нечисельна, однак добре організована крайня ліва російська політична сила – РСДРП(б), висунувши гасло: *«Вся влада радам»*, стала використовувати ради для своїх політичних цілей з метою насильницького захоплення політичної влади.

Здійснений більшовиками переворот формально було санкціоновано зібраним у жовтні 1917 р. в Петрограді II Всеросійським з'їздом Рад, який номінально перебрав владу у свої руки, обравши як постійно діючий найвищий орган – Центральний Виконавчий комітет (ЦВК) і «Тимчасовий робітничо-селянський уряд», згодом – «Раду Народних Комісарів» (раднарком). З того часу основною формою організації державної влади в Росії стали ради робітничих, солдатських (згодом – червоноармійських) і селянських депутатів. Для «придушення опору колишніх експлуататорських класів» встановлювався режим *«диктатури пролетаріату»*, яку більшовики ототожнювали з диктатурою власної партії (С.Кульчицький). Ради як універсальні державні органи, відкинувши ідею поділу влад, вирішували питання політичного, правового, господарського і суспільного життя радянської держави.

Проголошення в Україні радянської влади. З проголошенням більшовиками Росії республікою Рад, очолюваний В.Леніним Раднарком спочатку визнавав за українським народом право на відокремлення і утворення самостійної держави. Однак невдовзі більшовики вже припускали можливість утворення не суверенної держави в Україні, а лише регіональної влади рад. Відтак намагалися дискредитувати Центральну Раду як орган державно-політичної репрезентації й захисту інтересів усього

багатоетнічного населення України, пропонуючи встановлення диктатури пролетаріату у формі радянської влади. Лише ця влада, на думку В.Леніна, могла забезпечити перехід до соціалізму народів Росії, в т. ч. українського.

Пропагується ідея скликання Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. Розрахунок полягав у тому, що на з'їзді буде обрано Центральний виконавчий комітет рад України, який замінить Центральну Раду, тобто відбудеться зміна влади мирним шляхом. У час роботи скликаного у Києві Всеукраїнського з'їзду, з метою дестабілізації становища і спонукання Центральної Ради на поступки Раднарком прийняв і надіслав телеграмою в Київ документ за підписами В.Леніна і Л.Троцького, який увійшов в історію під назвою «*Маніфест до українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради*». Генеральний Секретаріат, як відомо, відкинув цей ультиматум, розцінивши його як втручання у внутрішні справи УНР. Натомість делегати-більшовики та ліві російські соціаліст-революціонери, переконавшись у неможливості легітимним шляхом встановити радянську владу в Києві, переїхали у Харків, де у ці дні Третій з'їзд Рад Донецько-Криворізького басейну. Більшовицькі учасники Всеукраїнського з'їзду рад у Києві в результаті складних переговорів об'єдналися з делегатами згаданого регіонального з'їзду рад, і проголосили своє зібрання «*З'їздом Рад робітничих і солдатських депутатів України за участю частини селянських депутатів*» (в історіографії відомий як «*Перший Всеукраїнський з'їзд рад*»).

Варто наголосити, що чимало дослідників вважають цей з'їзд неправомочним, оскільки із 140 Рад регіону на ньому було представлено лише 46 (за іншими даними – 47), тобто третина з усіх існуючих у регіоні рад, кількісно – 77 осіб. Тоді як регламент з'їзду для його правомочності вимагав представництва не менш як половини рад області. Хоча за загальною кількістю присутніх, а також за представництвом регіонів і соціальних верств населення України харківський з'їзд аж ніяк не міг називатися Всеукраїнським. На ньому, однак, були проголошені рішення, які незабаром почали визначати подальшу історичну перспективу українського народу.

Харківський Перший Всеукраїнський з'їзд Рад попри те, що представляв незначну частку з існуючих навіть у регіоні рад, оголосив (17 грудня 1917 р.) про створення *Центрального Виконавчого Комітету України* (ЦВК) – найвищого органу влади республіки у період між з'їздами Рад, і *Народного Секретаріату* – першого радянського уряду України, та прийняв резолюції «Про

організацію влади на Україні» та «Про самовизначення України», що зводилися до кількох тез.

По-перше. Україна проголошувалась «республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів», однак офіційна назва, запроваджена Українською Центральною Радою, зберігалася. Слід зауважити, що у документах вживалися різні назви: «Українська Республіка», «Радянська Україна», «Україна», «Українська Радянська Республіка», «Українська Республіка Рад», «Українська Робітничо-селянська Республіка». Саму Центральну Раду з'їзд оголосив поза законом, усю повноту влади в республіці з'їзд перебрав на себе, а на місцях передав владу Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів. *По-друге.* З'їзд визначив Україну федеративною частиною Російської республіки. Це означало, що на територію України було негайно поширено чинність усіх декретів, ухвалених на той час ленінським Раднаркомом. Між петроградським та харківським урядами проголошувалася, необхідна в інтересах робітників і селян усіх народів Російської Федерації, погодженість у цілях і діях тощо.

Поширення в Україну радянської державності. Упродовж 1917-1920 рр. відбулися три спроби встановлення більшовицької влади в Україні, кожна з яких започатковувала окремий період діяльності радянського режиму. Відповідно, розвиток радянської державності в Україні у період національно-демократичної революції здійснювався у руслі трьох т. зв. *радянських періодів*.

Попри певні відмінності в організації та функціонуванні радянської державної системи у рамках кожного з періодів *радянзації* України, тобто насадження в Україні тих політичних, правових, суспільних та економічних структур, що функціонували у більшовицькій Росії, українська радянська державність незмінно розвивалася у межах єдиної тенденції: за формою – незалежна і суверенна, за змістом – складова, невід'ємна частина єдиного радянського (російського) державно-правового комплексу.

Кожна спроба більшовиків втягнути в орбіту свого впливу українські землі супроводжувалася військовою інтервенцією радянської Росії супроти Української Народної Республіки (УНР). Остання обставина, зокрема, дала підставу багатьом сучасним дослідникам (див.: напр., *М.Дорошко* та ін.) вважати радянську державність в Україні *окупаційною* як за характером поширення, так і за особливостями її функціонування. Існує думка, що до власне проголошення радянської державності в Україні більшовики вдалися виключно з тактичних міркувань: щоб полегшити повалення Української національної держави.

Перший період діяльності радянського режиму в Україні

формально започаткували делегати харківського Першого Всеукраїнського з'їзду Рад, обравши органи, що були покликані представляти радянську владу. Важливим чинником більшовицького завоювання УНР була ставка РСДРП(б) на *військову силу*. Вже 25 грудня 1917 р. кордони України перейшло добре озброєне російське більшовицьке з'єднання В.Антонова-Овсієнка. За підрахунками дослідників (*Я.Тинченко*), у з'єднанні В.Антонова-Овсієнка було понад 9000 бійців, із них етнічних українців - всього 1150 осіб, або 12,5%. Незважаючи на це військовим діям в Україні Раднарком сусідньої Росії намагався надати вигляду громадянської війни, яку ведуть між собою два політичних табори: «буржуазна» Центральна Рада, з одного боку, і робітничо-селянський уряд в особі народних секретарів – з іншого. Поведінка військ радянської Росії за багатьма ознаками також нагадувала окупацію: російські війська самочинно здійснювали масові обшуки, реквізиції, арешти, катування і розстріли.

Про окупаційний характер перебування російських радянських військ на території України свідчить, зокрема, факт запровадження 19 грудня 1917 р. інституту *Тимчасового надзвичайного комісара* району України (тобто вже через кілька днів після проголошення радянської влади в Україні – !!!), і призначення, на цю посаду Г.Орджонікідзе. Останній отримав необхідні повноваження для об'єднання та координації дій існуючих там радянських організацій у найбільш важливих галузях – військовій, продовольчій, банків та ін. (*Є.Юрійчук*).

Однак в результаті укладення Брестського мирного договору Радянська Росія змушена була відводити свої війська за так звану «нейтральну зону» між Україною та Росією.

Другий радянський період в Україні, а відтак, і активізацію української політики Москви започаткувала капітуляція Німеччини у Першій світовій війні (11 листопада 1918 р.). Фактично від дня отримання звістки про перемир'я Росія розпочала підготовку до збройного походу в Україну. Під приводом надання допомоги утвореному в ці дні українському радянському урядові – *Тимчасовому робітничо-селянському уряду України* – більшовицька Росія розгорнула масштабний наступ на Україну. Частини російської Червоної армії 3 січня 1919 р. окупували *Харків* (став столицею тепер уже радянської України з переїздом сюди Тимчасового робітничо-селянського уряду з м. *Суджа* Курської губернії РСФРР), через місяць (5 лютого 1919 р.) взяли Київ, а до літа того року підпорядковували собі майже всю Україну.

Зміна державного устрою у завойованій більшовиками Україні

почалася з термінології. Тимчасовий робітничо-селянський уряд відмовився від запровадженою Центральною Радою назви держави – УНР і, за аналогією з радянською Росією, встановив (6 січня 1919 р.) іншу – *Українська Соціалістична Радянська Республіка* (УСРР). Згодом (29 січня 1919 р.) й Тимчасовий робітничо-селянський уряд було реорганізовано в Раду Народних Комісарів (РНК).

Проте й цього разу радянська влада не змогла закріпитися в Україні. Однією з основних причин її падіння стали численні селянські повстання проти спроб більшовиків реорганізувати життя на радянський лад. За наказом Раднаркому Росії в середині серпня припинили свою діяльність в Україні ВУЦВК і Раднарком УСРР.

Черговому – третьому - відновленню радянської влади в Україні передувала значна організаційна робота російської більшовицької партії в останні місяці 1919 року. В грудні VIII більшовицька партконференція затвердила спеціальну резолюцію «*Про радянську владу на Україні*». З одного боку, цей документ зафіксував відхід більшовицького керівництва від найбільш одіозних пунктів його аграрної та національної програм; з іншого – поруч з ухвалами VIII Всеросійської конференції РКП(б) став офіційною підставою відновлення терористичного радянського режиму в Україні у формі тимчасових надзвичайних органів влади, які наділялися широкими повноваженнями.

На підставі згаданої резолюції 11 грудня 1919 р. неіснуючі ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили постанову «Про створення Всеукраїнського Революційного комітету» (*Всеукрревком*), від імені якого й діяли в Україні російські радянські війська. Успішний наступ останніх проти армії А. Денікіна взимку 1919-1920 рр. й уможливив чергову, третю (вдалу) спробу встановлення в Україні радянської влади.

Отже, радянська форма державності виникла внаслідок реалізації російської політико-правової думки і практики. Встановлення в Україні радянської влади пов'язується з проголошенням у Харкові «радянської УНР». В Україну радянська державність була насильницьки привнесена ззовні, а не сформувалася органічно внаслідок зусиль українського суспільства. Для опанування Україною більшовицький центр створював маріонеткові уряди, під прикриттям яких на українську територію вводилися червоноармійські загони з Радянської Росії. Протягом 1918-1920 рр. в Україні один за одним змінилися три радянських уряди, що уособлювали три періоди радянського державотворення в Україні. Кожний український радянський уряд створювався слідом за вторгненням у країну російських військ у вигляді Червоної армії, яка збройним чином знищила українську державність. Скориставшись фактичною відсутністю боєздатних

збройних формувань українських національних урядів, російські радянські війська насильно насаджували більшовицьку диктатуру. Експортована Москвою, рівно ж як і сформована нею, місцева керівна партійно-радянська верхівка однозначно виконувала в Україні функції окупаційної, колоніальної адміністрації. Факт агресії Радянської Росії проти України, окупації та анексії території України 1918-1920 рр. ю р и д и ч н о визнано Законом України «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті» (9 квітня 2015 р.).

Конституційно-правове оформлення радянської форми державності в Україні

Правовим оформленням радянської форми державності в Україні стала *перша українська радянська Конституція* (березень 1919 р.).

Принципове рішення – при опрацюванні Основного закону радянської України – взяти за основу Конституцію радянської Росії (липень 1918 р.) – було прийнято на III з'їзді КП(б)У, першому з'їзді партії від часу заснування, що проходив на території України, у Харкові (1-6 березня 1919 р.). І вже через кілька днів, 10 березня 1919 р., на зібраному з цією метою III Всеукраїнському з'їзді Рад робітничих, червоноармійських та селянських депутатів було офіційно прийнято «*Конституцію Української Соціалістичної Радянської Республіки*».

У всіх суттєвих деталях вона повністю повторювала свій прототип – Конституцію РРФСР. Штучність незалежної Української СРР виявляв навіть список членів президії з'їзду (неукраїнців), які підписали Конституцію: Раковський, П'ятаков, Бубнов і Квірінг. Хоча вони були й відомими більшовиками, але їхнє право представляти український народ було, м'яко кажучи, непереконливим. До того ж, сам текст Конституції приймався і був опублікований російською мовою, що свідчило про повне ігнорування українських інтересів.

Структурно Конституція УСРР 1919 р. охоплює 35 статей, що розподіляються між 4-ма розділами. У першому – *Основні положення* – подаються програмні засади радянського державотворення. Другий – *Конструкція радянської влади* – визначає основи організації центральної і місцевої влади. Окремим – третім – розділом до Конституції увійшов пристосований до умов УСРР текст російської *Декларації прав трудячого і експлуатованого народу* (1918 р.) під назвою: «*Декларація прав і обов'язків трудового і експлуатованого народу України*».

Четвертий розділ – Про Герб і Прапор УСРР – присвячений символіці радянської держави в Україні.

Одна з найбільш характерних рис названої Конституції УСРР полягає у перевазі політичних декларацій перед правовими нормами (*О.Мироненко*). Ця обставина, зокрема, свідчить про головне її спрямування, передовсім, на досягнення виключно політико-ідеологічних цілей.

Питання української радянської державності в Конституції розв'язувалося на основі уявлень про світову революцію, що мала б незабаром відбутися. Наголошувалося, що УСРР має *«увійти до складу Єдиної Міжнародної Соціалістичної Радянської Республіки як тільки виникнуть умови для її створення»*. Це положення відбивало уявлення про тимчасовість існування радянської України.

Конституція УСРР надала правової форми курсу на розбудову комуністичної держави, економічну основу якої мала становити державна власність на основні засоби виробництва. Зокрема, ст. 3 Основного закону зобов'язувала запроваджувати в життя заходи, що були безпосередньо спрямовані на ліквідацію чинного економічного устрою й виявлялися в скасуванні приватної власності на землю та засоби виробництва. З цього погляду, перша конституція УСРР стала правовим оформленням політики російських більшовиків у соціально-економічній сфері, що дістала назву *«воєнного комунізму»*, і здійснювалася ними, зокрема, і в Україні від кінця 1917 і до весни 1921 рр.

Конституція УСРР визначала Україну як Республіку Рад. Органами державної влади в Україні вона проголошувала Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Верховним органом законодавчої влади в Україні був Всеукраїнський з'їзд рад, а між з'їздами – Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет (ВУЦВК). Урядові функції виконувала обрана ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР. На місцях (губернії, повіти, волості) органами управління були відповідні *виконавчі комітети*, обрані на з'їздах відповідних Рад.

Конституція закріпила основні засади радянського виборчого права, яке в період до середини 1930-х років базувалось на *ступеневому та куріальному* принципі. Фактично це означало, що *вибори не були загальними, рівними та прямими*. Прямий, безпосередній характер мали тільки вибори до місцевих рад – сільських та міських. Волосні, повітові, губерніяльні та всеукраїнські з'їзди рад обиралися представниками нижчих радянських органів, тобто волосні ради обирали повітові, повітові – губернські і т. ін. За такого відбору делегатів права меншості ніяк не забезпечувалися.

Право обирати і бути обраними до рад мали незалежно від віросповідання, національності і статі громадяни УСРР, яким виповнилося 18 років (робітники, селяни, домогосподарки, солдати, матроси, непрацездатні). Проте, у Конституції було використано принцип нерівності виборчих норм для різних категорій виборців, передовсім робітників та селян. Зокрема, п'ятикратну перевагу над селянством у нормах представництва мав робітничий клас. Окрім того (за В.Гончаренком) це питання передавалося у відання ВУЦВК, який міг регулювати норми представництва згідно з політичними обставинами. А фактично партійні комітети, залежно від ситуації, могли як завгодно поглиблювати нерівність виборів. Наприклад, в Україні в 1919 р. норма представництва для червоноармійців була вдсятеро більшою, ніж для селян або робітників. А на виборах 1920 року до Всеукраїнського з'їзду рад 1920 року норма представництва для робітників була в 10 разів, а для селян - у 50 разів меншою, ніж для Червоної армії (*С.Кульчицький*). Остання, до слова, зайшла до нас у захмарній кількості - 1200 тис. бійців, командирів і військових чиновників. За такої системи нерівних і непрямих (до вищих ланок радянської влади) виборів у центральних органах влади представники переважної більшості населення України – селянства – становили меншість.

Окрім осіб, що їх, як зазвичай, обмежували за законом у виборчих правах (душевнохворі, позбавлені за судовим вироком), виборчого права за Конституцією позбавлялися представники «експлуататорських класів», т.зв. *«нетрудовий елемент»*, тобто усі, що використовували найману працю або жили з нетрудового прибутку (доходи з підприємств, відсотки з капіталу), священики, торговці, колишні поліцейські, жандарми тощо. Згодом категорія «позбавленців» (рос. – *«лишенцы»*) охопить до десяти відсотків населення й навіть більше.

Формально Конституція забезпечувала «трудящим» громадянські права і свободи; практично можливість їх здійснення залежала цілком від волі органів влади. Де-юре Конституція не встановлювала однопартійної системи, але вже до 1924 р. всі політичні партії, окрім комуністичної, були ліквідовані. В основі державного устрою лежав принцип *«демократичного централізму»*, який означав повну підпорядкованість нижчих ланок вищим. При закріплених широких повноваженнях місцеві ради не були органами самоврядування, бо безпосередньо підпорядковувались вищестоящим виконкомом і з'їздам рад.

До того ж, перша Конституція радянської України ухвалювалася з низкою порушень. Дослідники (*О.Мироненко*), відслідковуючи

систему порушень цього не юридичного, а суто політичного акта вказують на: обрання у березні 1919 р. Президії ВУЦВК, існування якої не було передбачено цією Конституцією, і фактичну підміну нею з'їзду Рад, ВУЦВК та уряду; тим більш видання цим органом з квітня 1919 р. декретів, які навіть не затверджувалися з'їздом Рад; скасування актів ревкомів та органів місцевої влади, перебирання на себе деяких інших функцій, наприклад, помилювання; внесення Президією ВУЦВК змін та доповнень до Конституції.

Отже, формальним підґрунтям системи влади рад в Україні стала прийнята 1919 р. перша українська радянська Конституція. Вона остаточно оформила радянську форму державності – УСРР. Спрямована виключно на досягнення політико-ідеологічних цілей, Конституція УСРР за характером була не юридичним, а політичним актом; вона ухвалювалася з низкою процедурних порушень, у тексті політичні декларації значно переважали правові норми. Дублювання у всіх суттєвих деталях свого прототипу – Конституції РРФСР, як і опублікування тексту Основного закону російською мовою, засвідчувало факт ігнорування більшовиками усього українського. Закладений у документі принцип нерівності виборчих норм для різних категорій виборців свідчив про небезпідставну недовіру більшовиків до переважної більшості населення України – селянства – як незалежних від влади мільйонів дрібних власників, носія української ідентичності і національного духу.

Організація конституційних органів державної влади

Формально органами державної влади в Україні, від часу її проголошення радянською республікою, ставали Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а найвищим органом радянської влади оголошувався *Всеукраїнський з'їзд Рад*. Зазначалося, що у період між з'їздами вся повнота влади повинна була належати обраному *Центральному Виконавчому Комітету України*, однією з функцій якого було визначено вибори уряду як вищого виконавчо-розпорядчого владного органу. Такі постулати організації державної влади були проголошені більшовиками на Першому Всеукраїнському з'їзді Рад у Харкові, а Конституція УСРР (1919 р.), що юридично оформила радянську державність в Україні, їх підтвердила. Остання обставина, на наш погляд, видається достатньо вагомим для того, щоб навіть у період до прийняття першої Конституції УСРР умовно вважати конституційними органами радянської державності в Україні

Всеукраїнський з'їзд Рад, Центральний Виконавчий Комітет України (з прийняттям Конституції 1919 р.– ВУЦВК) та уряд, що мав різні назви.

Всеукраїнський з'їзд Рад в системі центральних органів влади (разом з ВУЦВК і РНК) перша українська радянська Конституція виділяє як «вищу владу УСРР». Він мав скликатися ВУЦВК не рідше двох разів на рік. Існувала також можливість скликання надзвичайних з'їздів – за розсудом ВУЦВК або на вимогу рад і з'їздів рад місцевостей, де налічувалося не менше однієї третини громадян, що мали виборчі права. Згідно з Конституцією УСРР 1919 р., до виключного відання Всеукраїнського з'їзду Рад належали затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР, оголошення війни та укладення миру, зміна кордонів республіки, загальне керівництво внутрішньою політикою, встановлення основ організації збройних сил, державний контроль над діяльністю органів радянської влади тощо. Всеукраїнському з'їзду Рад були підзвітні ВУЦВК і РНК УСРР.

Центральний Виконавчий Комітет України (ЦВК) – найвищий орган державної влади радянської України у період між з'їздами Рад.

До складу першого ЦВК України, обраного у Харкові (грудень 1917 р.) увійшло 40 осіб (в окремих дослідженнях називається цифра – 41 особа), в т. ч. 35 більшовиків на чолі з Ю. Медведєвим; 20 місць додатково відводилося «представникам» українського селянства, питома вага якого в загальній чисельності населення України сягала залежно від губернії принаймні 80–90%. Із 40 членів ЦВК українців було лише 13 чоловік (30%). Наприкінці січня 1918 р. на II Всеукраїнському з'їзді Рад було ухвалено рішення про розширення ЦВК України до 102 осіб (серед них, зокрема, було 47 більшовиків, 49 лівих російських та українських есерів та ін.).

Наприкінці березня 1918 р. ЦВК України зазнав реорганізації. З його складу формально було виділено *Бюро* (президію) з правом вирішувати будь-які питання «державного життя» з наступним їх затвердженням Виконкомом. У квітні – напередодні німецької окупації м. Таганрога (тодішнього місця перебування українських радянських органів влади) – права та обов'язки вищих органів державної влади було передано *Повстанському бюро*, т. зв. «*революційній дев'ятці*» (проіснувала до липня 1918 р.).

На III Всеукраїнському з'їзді Рад (10 березня 1919 р.) було «обрано» новий склад ЦВК України, названий Всеукраїнським Центральним Виконавчим комітетом (ВУЦВК). До його складу ввійшли «практично всі» члени ЦК українських більшовицьких партії та уряду, що фактично порушило вже усталені в

тогочасному цивілізованому світі фундаментальні принципи народоправства та поділу влад. При цьому права та обов'язки членів ВУЦВК не були визначені Конституцією УРСР, та й сам ЦВК не видав спеціального акта щодо правового статусу члена вищого державного органу. І це при тому, що формально ВУЦВК «був носієм всієї повноти влади», «суверенітету», «одночасно був вищим законотворчим та вищим виконавчо-розпорядчим та вищим контролюючим органом України». Насправді ж над ВУЦВК стояла його Президія на чолі з Г.Петровським, яка не тільки не мала ніяких офіційних повноважень, а й постійно змінювала свій склад.

Урядові функції покладалися на *Народний Секретаріат*, *Тимчасовий робітничо-селянський уряд* та *Раду Народних комісарів УСРР (Раднаком)*.

До складу першого українського радянського уряду – *Народного Секретаріату* (навіть за назвою мав протистояти Генеральному Секретаріату Центральної Ради) увійшли в основному лідери більшовиків, які народилися або працювали в Україні. Склався з 13-ти колегіальних секретарств (за Є.Юрійчук – 12) на чолі з народними секретарями, кадровими працівниками більшовицької партії. Серед членів уряду лише п'ятеро були за національністю українцями. Та обставина, що майже всі члени ЦВК і радянського уряду в Україні були більшовиками і підпорядковувалися внутріпартійній дисципліні, перетворювало ці органи у «кишенькові» для політичного режиму червоної Росії. Про маріонетковий характер радянського уряду в Україні, позбавленого підтримки народу, свідчить хоча б той факт, що кілька місяців він працював без Голови. Конкретних даних про компетенцію органів влади, що формально представляли радянську державність в Україні з кінця 1917 – середини 1918 рр., а також їх конкретну діяльність в царині державного будівництва, як наголошують вчені (*Д.Яневський*), виявити не вдалося.

У період другої спроби більшовиків поширити свою владу на територію України уряд було перейменовано за аналогією з російським на *Тимчасовий робітничо-селянський уряд України*, перше засідання якого відбулося 28 листопада 1918 р. у Курську. Деякий час він діяв також у містах Суджа (Курська губернія), Белгороді (Росія) та Харкові.

Державний апарат УСРР на території України створювався за аналогією відповідних державних структур радянської Росії. Так, на перших порах структурно Тимчасовий уряд складався з відділів, які невдовзі (28 січня 1919 р.) за російським взірцем були перетворені у *народні комісаріати* (наркомати), а завідувачі стали наркоматами. На III Всеукраїнському з'їзді рад (березень 1919 р.)

статус тимчасового для уряду був скасований, і його було названо знову за російським взірцем *Раднаркомом* – Радою Народних комісарів УСРР (РНК). Структура і персональний склад РНК як *вищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади УСРР* й далі визначалися ВУЦВК. Конституція УСРР 1919 р. надавала Раднаркому право приймати до розгляду будь-які питання і справи, що належали до сфери законодавства і загального управління. Окремі рішення РНК подавалися на затвердження ВУЦВК.

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р., *місцеві органи влади* створювалися відповідно до існуючого адміністративно-територіального поділу, який у тогочасній УСРР залишався без змін, тобто територія республіки поділялася на губернії (всього – 11) – повіти – волості – сільські громади. Щоправда, відбулися свого роду «реорганізаційні» зміни: на південному сході було створено нову *Донецьку губернію* (з центром у Бахмуті), північну частину Таврійської губернії приєднали до Катеринославської та Одеської (колишня назва – Херсонська) губерній. Було утворено також Кременчуцьку та Олександрівську (Запорізьку) губернії, які, проте, існували зовсім недовго, приблизно до 1922 р., та Кримську АСРР (жовтень 1921 р.), однак у складі РСФРР.

У губернії, повіті, волості представницькими органами влади були відповідні *ради* (з'їзди рад). Відповідно до Конституції УСРР 1919 р., чергові з'їзди повинні були збиратися: губернські і повітові – один раз на три місяці, волосні – один раз на місяць. Конституція УСРР 1919 р. віднесла до компетенції з'їздів рад такі питання: а) утілення в життя всіх постанов вищих органів радянської влади; б) вжиття всіх заходів до розвитку відповідної території у культурному й господарському відношенні; в) вирішення усіх питань, що мають суто місцеве (для конкретної території) значення; г) об'єднання всієї радянської діяльності в межах даної території.

Органами управління були *виконавчі комітети*, обрані на з'їздах відповідних рад. Процес створення та діяльності апаратів рад та їх виконавчих комітетів мало налагодити Народне секретарство внутрішніх справ, опираючись на правове поле Радянської Росії. Зокрема, нормативною основою такого процесу стали підзаконні акти Народного комісаріату внутрішніх справ РРФСР – його звернення до рад «*Про організацію місцевого самоуправління*» (24 грудня 1917 р.) та інструкція «*Про права та обов'язки Рад*» (9 січня 1918 р.).

Виконавчі комітети рад (виконкоми) були створені (відновлені) лише у першій половині 1920 р., коли більшовицькі війська зуміли

опанувати майже всю Україну й відбулися зміни у структурі місцевої влади. Тоді ВУЦВК провів вибори до губернських, повітових і волосних рад, під час яких, використовуючи закладену в Конституції нерівність виборчих норм для різних соціальних верств виборців, від сільського до губернського, маніпулюючи виборчою кампанією, була забезпечена більшовикам більшість у місцевих виконавчих комітетах – у повітових виконкомах – 70% місць, а в губернських – до 85%. При такому співвідношенні безпосереднє адміністративне керівництво місцевими радами та їх виконками здійснювали відповідні компартійні комітети.

Отже, конституційні органи радянської державності в Україні – Всеукраїнський з'їзд Рад, Центральний Виконавчий Комітет України (з прийняттям Конституції 1919 р. – ВУЦВК), місцеві ради та їх виконкоми, на які формально спиралася радянська державність, насправді були безвладними органами, за якими стояла державна партія, що здійснювала свою диктатуру, щоправда, під назвою «диктатури пролетаріату». Маріонетковий характер діяльності радянського уряду в Україні у відношенні до Раднаркому радянської Росії зумовлювався передовсім його складом. Уряд в основному складався з представників більшовицької партії, які підпорядковувалися центральному партійному органу на основі жорсткої внутріпартійної дисципліни.

Створення позаконституційного механізму державного управління радянською Україною

Структури радянської державності в Україні формувалися з «голови», тобто через Раднарком УСРР і персонально тотожний з ним ЦК КП(б)У. Дослідники (С.Кульчицький) наголошують, що основа більшовицької державності – *ради* існували здебільшого в губернських центрах. На початковій стадії більшовицької інтервенції в Україні створювались різні надзвичайні форми радянської влади: революційні штаби, революційні «трійки», «шістки», «сімки» та «дев'ятки». У переважній більшості міст і на селі, як, зрештою, і в губернських та повітових центрах, радянська влада утверджувалась у формі позаконституційних т. зв. *тимчасових надзвичайних органів*, найчастіше – ревкомів.

Революційні комітети (ревкоми) офіційно проголошувались органами диктатури пролетаріату. Насправді вони здійснювали диктатуру позбавленої питомих національних коренів в українському суспільстві більшовицької партії.

Перші ревкоми на контрольованій більшовиками території України, що називалися *військово-революційними комітетами*,

масово виникали наприкінці 1917 – початку 1918 рр. Вимушений відхід більшовиків з України після укладеного Брестського мирного договору припинив діяльність ревкомів на території республіки.

Влітку 1918 р. далеко за межами України розпочався новий етап у створенні радянської української державності. У Москві на спеціально організованому З'їзді Рад України було сформовано КП(б)У (липень 1918 р.) як «складову та невід'ємну частину» РКП(б). Цей з'їзд розпустив формально незалежний від нього вищий орган державної влади – Народний Секретаріат. Натомість було створено цілком партійну інституцію – *Всеукраїнський Центральний Військово-Революційний Комітет (ВЦВРК)*, на який покладалося завдання створення на території України нелегальних ревкомів, повстанських і партизанських загонів, ведення агітаційно-пропагандистської роботи.

Можна погодитися з тими дослідниками (*Д.Яневський*), які вважають створення ВЦВРК чи не єдиним у світовій практиці прикладом того, як партійний орган формально став «правонаступником» органу державного – Народного Секретаріату (уряду). Це опосередковано підтверджує тезу (*Д.Волкогонов*) про те, що В.Ленін не розділяв партійні і державні справи. Для нього державні інтереси завжди підпорядковувалися партійним. Обґрунтовано видається думка (*В.Верстюк*) про те, що створення ревкомів як надзвичайних органів влади, які наділялися широкими повноваженнями, ставило їх поза контролем широких народних мас. Відповідно, така організація влади дозволяла центру ефективніше контролювати ситуацію і провадити *свою* політику.

Нова хвиля творення ревкомів припадає на період другого повернення більшовиків в Україну.

Згідно з декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України «*Про організацію влади на місцях*» (28 листопада 1918 р.) передбачалося формування системи військово-революційних комітетів у губерніях, повітах, волостях, селищах, селах і навіть на залізницях і телеграфних пунктах. Фактично організація мережі ревкомів означала створення не республіки Рад, а «республіки ревкомів» (*М.Стахів*). На підтвердження цієї тези – утворення (11 грудня 1919 р.) більшовиками поза межами України *Всеукраїнського революційного комітету* (Всеукрревкому) – як координаційного органу діяльності ревкомів – у складі п'яти осіб (з них троє – більшовики) на чолі з Г.Петровським.

Створення Всеукрревкому, що оголошувався вищим органом виконавчої та законодавчої влади більшовицької України («*Тимчасове положення про організацію Радянської влади на Україні*» від 22 грудня 1919 р.), стало чи не найбільш показовим

прикладом відвертого нехтування конституційними приписами організації влади. Конституція УСРР 1919 р. визначала органом виконавчої влади Раднарком, що створювався ВУЦВК, у свою чергу обраним Всеукраїнським з'їздом Рад.

Основні напрями діяльності Всеукрревкому були сформульовані у кількох його документах – декларації *«Про воєнну політику на Україні»* та маніфесті *«До робітників і селян України»* (обидва видано 11 грудня 1919 р.). А порядок формування та функції усіх ревкомів в УСРР закріплювали затверджені Всеукрревкомом акти – *«Тимчасове положення про організацію радянської влади на Україні»* та *«Інструкція про завдання ревкомів у будівництві радянської влади на місцях»* (22 листопада 1919 р.).

Під керівництвом Всеукрревкому за погодженням з губернськими комітетами КП(б)У і командуванням Червоної армії формувалися *губернські ревкоми* (губревкоми) за керівної ролі комуністів. На таких самих засадах губернськими ревкомами призначалися *повітові ревкоми*, а тими – *волосні та сільські*. Проте на практиці (за В.Окіпнюком) порядок утворення ревкомів був різним і не завжди збігався з вимогами Всеукрревкому.

Структурно ревкоми (крім сільських) складалися з відділів (при Всеукрревкомі створювалися ще й колегії): управління, земельного, продовольчого, охорони здоров'я, соціального забезпечення, військового, народної освіти, юридичного, фінансового, праці, статистичного, раднаргоспу, агітаційно-видавничого. Основними формами роботи ревкомів були колегіальні засідання членів комітету, з'їзди представників і завідувачів відділів підзвітних ревкомів тощо. Практикувалися спільні засідання ревкомів і місцевих комітетів КП(б)У.

Офіційно ревкомам слід було здійснювати т. зв. *«радянське будівництво»*. По суті це означало: відбір потрібних кандидатів у депутати рад; проведення виборів до рад; створення їх виконавчих комітетів; ліквідація старого апарату влади. Ревкоми мали право видавати накази загальнононормативного характеру (щодо регулювання питань мобілізації призовників до Червоної армії, боротьби з бандитизмом, дезертирством, спекуляцією, охорони телеграфу, залізниць тощо).

Останнє засідання Всеукрревкому відбулося 19 лютого 1920 р. Того ж дня Президія ВУЦВК ухвалила постанову про поновлення діяльності Раднаркому України. Втім, регіональні (місцеві) ревкоми і далі існували – до кінця 1920 р., до часу утворення постійних органів влади – рад. (За деякими даними, на кінець 1920 р. вони переважали за кількістю «представницькі» органи радянської

влади – ради та їх виконкоми). Як виняток, діяльність ревкомів тривала в окремих, найбільш українських (за національним складом населення) губерніях УСРР (Чернігівській, Київській і Подільській) до початку 1922 р.

Головними *органами радянської влади на селі* були з *комітети бідноти* (комбіди), які створювалися на підставі *Тимчасового положення про організацію робітничо-селянської влади на місцях* (29 листопада 1918 р.). Формуванням комбідів займалися місцеві організації КП(б)У, а складалися такі владні органи з прокомуністично налаштованих селян та «сільського пролетаріату».

Організація та діяльність комбідів регламентувалися постановою РНК УСРР «*Про утворення волосних та сільських комбідів*» (17 січня 1919 р.) та *Положенням ВУЦВК про сільські комбіди* (12 травня 1919 р.). Сільські комбіди обиралися у складі трьох членів на загальних сільських зборах, а волосні – у складі п'яти-семи членів – на волосних з'їздах представників сіл. Право обирати і бути обраним до комбідів надавалося усім селянам, за винятком тих, що мали надлишки продуктів, торгові підприємства і користувалися найманою працею. У тих селах, де існували сільради, комуністів із комбідів наділили правом оскарження рішення сільської ради у вищестоящих органах. До обов'язків комбідів входила також реквізиція продуктів харчування у місцевого населення.

З третім приходом російських більшовиків в Україну їх методи управління на селі не змінилися: тут, як і раніше, головну роль відігравали комбіди, але тепер під новою назвою – *комнезамів* (комітетів незаможних селян).

В основу організації комнезамів було покладено більшовицькі настанови про створення опорних пунктів диктатури пролетаріату. Керівництво організацією та діяльністю комнезамів здійснювали місцеві органи НКВС УСРР та виконкоми губернських та повітових рад. Порівняно зі своїми попередниками – комбідами – комнезами мали ширшу соціальну базу. Згідно із Законом ВУЦВК та РНК УСРР «*Про комітети незаможних селян*» (1920 р.) та спеціальною інструкцією НКВС УСРР правом вступу до сільських і волосних комнезамів користувалися селяни: котрі мали до трьох десятин землі, яку одержали з державних продовольчих фондів; селяни, які були звільнені від хлібної розкладки; селяни, що не мали запасів харчів і зерна для засіву; селяни-наймити, а також ті, що власноруч обробляли землю.

До компетенції комнезамів належали: облік куркулів, реквізиція у них надлишків землі та реманенту, їх перерозподіл на користь безземельних селян, стягнення продрозкладки, контроль над усією діяльністю сільських рад, волосних виконкомів та їх відділів.

Декрети ВУЦВК і Раднаркому УСРР 1921-1922 рр. законодавчо закріпили цей статус комнезамів, визначаючи їх як «організації державного значення» й наділяючи їх низкою суто адміністративних функцій.

Отже, захопивши владу в Україні, більшовики розпочали формувати позаконституційний державний механізм у формі наділених широкими повноваженнями тимчасових надзвичайних органів – ревкомів, комбідів та комнезамів. Вони створювалися та функціонували на основі проголошених принципів революційної доцільності, соціалістичної законності, контролювалися осередками комуністичної партії і були покликані вирішити на той час головну для російських більшовиків проблему – сформувати життєздатні органи центральної та місцевої влади, а отже, утримати в Україні «не місцеву» в етнокультурному сенсі й чужу та жорстоку для переважної більшості населення – селян та інших верств – «диктатуру пролетаріату», тобто антиукраїнську радянську (більшовицьку) державність.

Створення в Україні радянських каральних структур – міліції та органів державної безпеки

У початковий період існування радянської державності в Україні, тобто наприкінці 1917 – початку 1918 рр., єдиної системи органів охорони правопорядку на українській території, що контролювалася більшовиками, не існувало. На організаційно-правовому рівні правоохоронні функції утворених в містах різних (за назвою) органів поєднувалися з функціями збройного захисту радянської держави.

Міліція стала першим спеціалізованим органом з охорони правопорядку на контрольованій більшовиками території України. Радянську міліцію в Україні створили на підставі декрету Раднаркому УСРР «*Про організацію міліції*» (9 лютого 1919 р.) з метою охорони революційного порядку і особистої безпеки громадян, а також для боротьби зі злочинними елементами. Пролетарська, відверто класова природа радянської міліції України визначала і її головний обов'язок – охорону революційного порядку.

Упродовж першої половини 1919 р. відбувався процес реорганізації міліції щодо визначення спеціалізації її органів. Опираючись на нормативно-правовий досвід Радянської Росії, беручи до уваги постанову НКВС РРФСР «*Про робітничу міліцію*» (28 жовтня 1917 р.) та спільну Інструкцію Народних комісаріатів внутрішніх справ та юстиції РРФСР «*Про організацію Радянської*

Робітничо-Селянської міліції» (12 жовтня 1918 р.), уряд УСРР видав нормативні акти, які регламентували створення в Україні окремих служб міліції, тобто тих, що мали особливі форми та методи діяльності. В результаті склалося кілька видів міліції: *загальна* (або зовнішня) *міліція*, *кримінальний розшук* та *судово-кримінальна міліція*, *промислова*, *залізнична*, *річкова* та *морська міліції*.

Головну роль у правоохоронній сфері відігравали органи загальної та судово-кримінальної міліції, кримінального розшуку. Так, на органи *загальної міліції* покладалися насамперед обов'язки внутрішньої служби. Вони повинні були стежити за станом громадського порядку в містах і селах, запроваджувати заходи із запобігання порушенням та їх припинення, стежити за додержанням декретів і постанов органів влади, сприяти іншим державним органам у виконанні покладених на них завдань. До її функцій також належало сприяння судовим установам у виконанні вироків.

На службу до міліції приймалися лише громадяни УСРР, які визнавали радянську владу, користувалися активним і пасивним виборчим правом до рад, досягли 21 року та були письменими. В міліції могли служити як чоловіки, так і жінки. Не приймалися на службу особи, засуджені за вчинення злочинів; ті, що перебували під слідством і судом; позбавлені або обмежені у виборчих правах (тобто представники інтелігенції, буржуазії і т. ін.); ті, що використовували найману працю з метою отримання прибутку; ті, що жили на відсотки з капіталу; приватні торговці, службовці і агенти колишніх жандармських відділень та поліції, а також служителі релігійних культів. Начальницький склад міліції комплектувався за строго партійною ознакою.

Органи кримінального розшуку (кримінально-слідчі комісаріати або відділи кримінального розшуку) та судово-кримінальна міліція створювалися з початку 1919 р. як самостійні установи, що підлягали виконкомам місцевих Рад. Правовою основою їх організації та діяльності стало *Положення про органи кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції* (травень 1919 р.), яке розглядало ці структури як допоміжний апарат судово-слідчих установ при розкритті й розслідуванні злочинів.

Процес створення та діяльності органів радянської міліції в Україні, був тісно пов'язаний з інтересами забезпечення організаційних функцій *Наркомата внутрішніх справ* (НКВС), що становили основу його діяльності протягом 1917-1922 рр. Хоча організаційну роботу по радянському будівництву на місцях в 1922 р. було в основному завершено, ВУЦВК поки що залишав її в

компетенції НКВС, а затвердивши «Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ України» (12 серпня 1922 р.), закріпив це юридично.

Положення вперше юридично регламентувало організаційну структуру наркомату, визначило його права та обов'язки. НКВС проголошувався державним адміністративним органом, що мав здійснювати організаційні та правоохоронні функції. Вперше на законодавчому рівні було визначено місце НКВС у системі органів державної влади та управління України – він діяв як виконавчий апарат ВУЦВК. Останній призначав Народного комісара внутрішніх справ, який входив до складу Президії ВУЦВК та Ради Народних Комісарів.

Виявом розвитку процесів централізації управління органами міліції та її мілітаризації, стало утворення в системі НКВС УСРР *Головного управління міліції* (30 березня 1920 р.) для керівництва усіма її видами. На підставі прийнятого невдовзі *Тимчасового положення про робітничо-селянську міліцію* (квітень 1920 р.), міліція за своїм кадровим складом наближалася до військових підрозділів. Згідно з новим затвердженим Раднаркомом УСРР *Положенням про робітничо-селянську міліцію* (14 вересня 1920 р.), органи міліції по суті набували значення збройних частин особливого призначення. Характерною рисою розбудови та діяльності міліції УСРР (за О.Олійником) було постійне втручання в її роботу державних і партійних органів Російської Федерації.

Органи державної безпеки. Чільне місце в структурі силових органів радянської держави належало репресивно-каральному апарату. Він мав основне завдання - забезпечення державної безпеки, і, фактично, в його органах зосереджувалася реальна влада у тогочасній Україні.

Чільним репресивно-каральним органом радянської України була *Всесоюзна надзвичайна комісія боротьби з контрреволюцією та саботажем* (ВНК, рос. – *ВЧК*). Її голова – Ф.Дзержинський – обіймав ключову тоді посаду начальника тилу Південно-Західного (тобто українського) фронту. Для порівняння: формальний голова українського уряду Х.Раковський був лише членом Реввійськради цього фронту.

Перед ВНК стояли кілька головних завдань: налагодження ефективного механізму реквізицій продовольства, в першу чергу хліба; придушення селянських повстань і, взагалі, опору радянському режиму всіма доступними методами – передовсім через запровадження масового позасудового терору та інституту заручників, принципу колективної відповідальності громади за діяння окремого її члена, організацію концентраційних таборів

тощо.

Всеукраїнська надзвичайна комісія. Український філіал російської ВЧК – ВУЧК – було створено на підставі декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України «*Про організацію Всеукраїнської надзвичайної комісії*» (3 грудня 1918 р.) та його ж постанови «*Про Всеукраїнську, фронтіві і місцеві надзвичайні комісії*» (27 грудня 1918 р.). Згідно з *Положенням про Всеукраїнську і місцеві надзвичайні комісії* (30 травня 1919 р.), ВУЧК була відділом НКВС. При голові ВУЧК утворювалася колегія із семи осіб, що призначалася НКВС. Окрім ВУЧК як репресивно-каральні органи у радянизованій Україні також існували *особливі відділи* (ОВ) та формально створені при ВУЧК *спеціальні військові формування* (Особливий корпус військ ЧК, а в губерніях – батальйони ЧК), що підпорядковувалися безпосередньо російській ВЧК.

У зв'язку із втратою більшовиками контролю над територією України в результаті наступу військ А.Денікіна ВУЧК з початку вересня 1919 р. тимчасово припинила існування. Відновлена у грудні того ж року як *Управління надзвичайних комісій та особливих відділів* при Всеукрревкомі. Згодом (17 березня 1920 р.) ВУЦВК його перейменував у *Центральне управління надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і злочинами на посадах*, що офіційно діяло при Раднаркомі УСРР.

У своїй діяльності ВУЧК керувалася декретами і постановами уряду УСРР, власними положеннями та інструкціями (напр., *Інструкція для організації губернської надзвичайної комісії по боротьбі з контрреволюцією, шпionaжем і бандитизмом* від 4 липня 1919 р.), також користувалися нормативними документами, які регулювали роботу російської ЧК (*В. Ченцов, Д.Архієрейський*).

Периферійні ЧК мали організовуватися місцевими радами на правах відділів виконкомів. Їм надавалося право здійснювати обшуки, арешти, вилучення, облави, накладати арешт на майно, вести слідство щодо приватних, посадових осіб та організацій, які підозрювалися у контрреволюції, шпигунстві й бандитизмі, виносити рішення в цих справах, робити адміністративні висилки, пропонувати виконкомам запроваджувати надзвичайний стан, ув'язнювати в концтабори, застосовувати вищу міру покарання.

Державне Політичне управління. Подальші організаційні зміни радянської репресивно-каральної системи в Україні припадають на 1922 рік. Так, постановою ВУЦВК «*Про скасування ВНК та організацію Держполітуправління*» (22 березня 1922 р.) було скасовано Всеукраїнську надзвичайну комісію боротьби з контрреволюцією, спекуляцією і посадовими злочинами. Замість неї

при НКВС, під особистим головуванням Народного комісара або його заступника утворювалося *Державне політичне управління* (ДПУ).

Завданнями ДПУ були: 1. Боротьба з контрреволюцією і бандитизмом (цим до цього займалася міліція, в оперативному відношенні підкоряючись спочатку «надзвичайній комісії, пізніше – військовому командуванню»); 2. Боротьба зі шпигунством; 3. Охорона водних і залізничних шляхів сполучення (раніше прерогатива водної і залізничної міліції); 4. Охорона кордонів республіки; 5. Боротьба з контрабандою і незаконним переходом кордону; 6. Виконання спеціальних доручень Президії ВУЦВК або Ради Народних Комісарів з охорони революційного порядку.

ДПУ підпорядковувалися особливі транспортні відділи, які вели боротьбу з військовими та транспортними злочинами; існували і особливі війська ДПУ на Україні, для боротьби з повстанським рухом при виконкомах діяли утворені Відділи ДПУ.

Створення ДПУ безпосередньо позначилося і на структурі органів міліції. Зокрема, у зв'язку з його утворенням були ліквідовані (або увійшли до складу управління) такі підрозділи, як залізнична, річкова міліція і лінійні відділи кримінального розшуку.

Отже, процес становлення і діяльності в Україні радянських каральних структур здійснювався на основі проголошених російським більшовиками загальних принципів революційної доцільності та соціалістичної законності. Репресивно-каральні органи були невід'ємною складовою радянської державної системи в республіці. Упродовж 1917-1922 рр. відбувався пошук їхнього місця системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід та нормативно-правову базу Радянської Росії. Створена українська нормативна база лише дублювала і незначною мірою доповнювала відповідні нормативні акти РРФСР. Завдання, поставлені перед органами міліції і державної безпеки свідчили про них як про збройну силу партії, її «караючий меч». Радянська система репресивно-каральних органів насамперед стояла на сторожі партійно-державних інтересів правлячої верхівки, а вже потім вирішувала складні завдання охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в країні.

Створення в Україні радянської судової системи

Внаслідок жовтневого перевороту 1917 р. попередній судоустрій Російської імперії був, як одна із «форм класового панування

поміщиків і капіталістів», скасований і замінений «революційним правосуддям» (декрет про суд РСФРР від 24 листопада 1917 р.). Надалі такий підхід до судоустрою разом з радянською державністю поширився і на Україну. Відтак, принципи організації нового радянського суду в Радянській Україні були копією принципів і підходів, впроваджуваних у РСФРР.

Першим актом Народного Секретаріату про суд була постанова *«Про запровадження народного суду на Україні»* (4 січня 1918 р.), якою передбачався розпуск усіх чинних на той час судових установ: окружних судів, судових палат, військових і морських судів, комерційного суду в Одесі, волосних і мирових судів. Ліквідовувалися також інститути прокурорського нагляду, слідчих, нотаріусів, присяжної і приватної адвокатури. Проведення цих заходів покладалось на місцеві Ради, які встановили спеціальні посади *особливих комісарів*.

Замість попередньої судової системи формувались народні суди – *дільничні, повітові та міські*. Усі ці суди були судами першої інстанції. До складу кожного з названих судів входило десять суддів, з них були два постійних і вісім чергових. Справи розглядалися у складі одного постійного та чотирьох чергових суддів.

Дільничні народні суди розглядали справи, в яких покарання обмежувалося позбавленням волі на один рік або штрафом у п'ять тис. рублів та стягненням на користь потерпілої сторони майна на суму, яка не перевищувала суми штрафу. Якщо міра покарання передбачалася більшою, справа передавалася на розгляд повітового чи міського суду. За названою вище постановою апеляційний та касаційний порядки перегляду справ в Україні вважалися зайвими. Вироки і рішення дільничних, повітових і міських судів були остаточними і підлягали негайному виконанню, що, безумовно, було кричущим порушенням прав людини.

Протягом *другого радянського періоду* в організації судоустрою більшовики удосконалили свої підходи. *Тимчасове Положення про народні суди і революційні трибунали УСРР* (14 лютого 1919 р.) створило дві самостійні судові системи: *народні суди, ради народних судів та революційні трибунали*.

Згідно з названим положенням, за прикладом РСФРР, в Україні відмовилися від судів повітових і міських, було організовано *єдиний народний суд*. Для вирішення справ у народному суді, крім постійного народного судді, залучалися засідателі, які обиралися у містах радами депутатів, а в повітах – виконкомками. Згідно з новим *Положенням про народні суди* (26 жовтня 1920 р.) судді,

обрані радами на місцях, затверджувалися і могли бути достроково відкликані губвиконками. До кандидатів у народні судді висувалися певні умови: вони повинні були мати обов'язковий стаж політичної роботи, відповідну теоретичну й практичну підготовку.

Народному судді з шістьма народними засідателями були підсудні справи про посягання на життя людини, згвалтування, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, розбій, грабїж, підробка документів тощо. Народному судді з двома народними засідателями були підсудні решта кримінальних справ, а також визначені постановою окремі цивільні справи. Одноосібно народний суддя вирішував усі цивільні справи. Для розслідування справ, підсудних народному судові, вводилися *народні слідчі*, які обиралися в такому ж порядку, як і народні судді, строком на один рік. Однак народні судді й самі могли провадити слідство на свій розсуд.

Впроваджувався касаційний порядок оскарження вироків і рішень народних судів. Як касаційна інстанція для народних судів створювалися повітові *Ради народних суддів*. За постановою Раднаркому УСРР «*Про народний суд*» (26 жовтня 1920 р.) ради народних суддів повинні були створюватись вже у губерніях.

Структурним елементом судової системи, що складалась з народних судів та рад народних суддів, стало створення на підставі постанови ВУЦВК відділу *Верховного судового контролю* (17 квітня 1919 р.). Як орган судового управління, названий відділ мав право проводити ревізії діяльності всіх судів УСРР, давати всім судовим установам республіки керівні вказівки з питань застосування права, а також винних у порушенні роз'яснень і вказівок відділу Верховного судового контролю.

Однак народні суди й ради народних суддів в УСРР, як і в РРФСР, не відігравали серйозної ролі у здійсненні правосуддя. На цей факт звертали увагу навіть радянські історики права (*І.Галаган*): їх підсудність була надто обмеженою й поступалася на користь революційних трибуналів.

На території України діяли *революційні трибунали* – губернські, окружні, військові, військово-транспортні та інші. Створені на основі прийнятого ще Народним Секретарством у судових справах спеціального положення «*Про порядок створення на території України робітничих і селянських повітових і міських трибуналів, їхні завдання і функції*» (23 січня 1918 р.), революційні трибунали розглядали справи особливої важливості (мародерство, саботаж, зловживання владою тощо), свої вирoki виносили, керуючись «революційним сумлінням та революційною

правосвідомістю».

До складу революційного трибуналу входили: голова, два його заступники та члени (зазвичай – 12), обрані радами робітничих, селянських і солдатських депутатів строком на шість місяців. Справи розглядалися головою або одним із його заступників і чотирма членами трибуналу у порядку жеребкування. Дізнання і попереднє слідство здійснювали слідчі комісії (створювалися при трибуналах) силами *народних слідчих*. Вони мали право проводити огляди, обшуки, виїмки у всіх державних і приватних установах, викликати на допит, затримувати обвинувачених тощо. Особам, затриманим за підозрою щодо скоєння злочину, слідчі зобов'язані були пред'явити обвинувачення упродовж 48 годин.

Вироки спочатку оскарженню не підлягали, але від часу створення у складі наркомату юстиції (НКЮ) на підставі декрету РНК УСРР (16 квітня 1919 р.) *Верховного касаційного суду* як суду другої інстанції для революційних трибуналів УСРР обвинувачені в справах, підсудних революційним трибуналам, одержали можливість оскаржувати вироки трибуналів. Не підлягали касаційному оскарженню лише вироки *Верховного революційного трибуналу*, створеного декретом Раднаркому УСРР при ВУЦВК (15 квітня 1919 р.).

Ще однієї реорганізації касаційні суди зазнали 10 серпня 1921 р., коли Верховний касаційний трибунал і Верховний трибунал при ВУЦВК декретом ВУЦВК були ліквідовані і на їх базі створено *Єдиний Верховний трибунал* при ВУЦВК (в Росії аналогічний трибунал було створено у червні 1921 р.).

Єдиний Верховний трибунал засновувався як суд першої інстанції, касаційна і наглядова інстанція для революційних трибуналів усіх видів. Відповідно до цього структурно він складався із судового, касаційного, військового і військово-транспортного відділів та Пленуму. Останній мав право в порядку нагляду затребувати будь-яку справу із трибуналів УСРР, зупинити виконання вироку, змінити міру покарання, скасувати вирок і передати справу на новий розгляд. Загальний нагляд за дотриманням т. зв. *революційної законності* покладался на НКЮ та його органи на місцях – губернські відділи та повітові бюро юстиції.

Отже, організаційно-правовими засадами створення і діяльності в Україні радянської судової системи стали чинні в РСФРР принципи і підходи щодо організації і розуміння судоустрою. Інститут суду для більшовиків був однією з форм «революційного правосуддя» й знаряддям поширення та впровадження в Україні основ радянського суспільно-політичного устрою. Замість

попередньої судової системи як «форми класового панування поміщиків і капіталістів» більшовики створили фактично дві самостійні судові системи: народні суди, ради народних судів з обмеженою підсудністю та революційні трибунали. Зокрема, останні вирізнялися широкою підсудністю, розглядали справи особливої важливості, а вироки виносили, керуючись «революційним сумлінням та революційною правосвідомістю».

Формування основ системи радянського права в Україні

Ідейні засади та засоби творення. Формування в Україні основ радянського права як і радянської правової системи в цілому безпосередньо пов'язується з поширенням на її територію радянської влади (державності) і будівництвом радянського державного апарату. Впровадження нового типу права (названого згодом «соціалістичним») в Україні підпорядковувалося правотворчій і правозастосувальній практиці РРФСР.

У Росії ідейні засади формування нового «червоного» права було вироблено після жовтневого перевороту, коли більшовики відмовилися від попередньої державної і правової системи. В умовах відсутності писаних норм нового права згідно із широкорозповсюдженою в цей час теорією «соціальних функцій права» основним його джерелом ставала т. зв. *«революційна правосвідомість»*. Виникло навіть гасло: «Багнет на фронті – революційна совість у суді» або «роби те, що підказує совість». Це означало, що нове право повинно було формуватися за принципом доцільності, який протиставлявся принципу законності.

Основним засобом творення соціалістичного права проголошувалася *«революційна правотворчість»*, в основі якої лежав принцип посилення заходів позаправового впливу. Революційна правотворчість, на думку тодішніх теоретиків радянського права (*Д.Курський*), мала стати основним шляхом запровадження т. зв. *«своєрідного права»*. «Своєрідність» розумілась як обмеження й підпорядкування права інтересам *диктатури пролетаріату*. (За *Д.Курським* – право в умовах диктатури пролетаріату – це вираження інтересів пролетаріату, звідси – «пролетарське комуністичне право»). Революційна правотворчість здійснювалася як самими судовими органами, так і органами влади (надзвичайними). Такі риси визначали процес правотворення у Радянській Росії з листопада 1917 р., і фактично на таких самих ідейних основах відбувалося поширення і становлення радянського права в Україні.

Із самого початку основним засобом правотворення на

опанованій більшовиками частині території України стала примітивна *рецепція* загальної системи права більшовицької Росії. У багатьох випадках законодавство радянської України взагалі підмінялося російським. На такі підходи в «українському» радянському правотворенні націлював вже Перший Всеукраїнський з'їзд Рад (Харків, 1917 р.), який прийняв рішення доручити ЦВК України *«негайно поширити на територію Української республіки усі декрети і розпорядження робітничо-селянського уряду Російської Федерації, які мають загальне для усієї федерації значення»*. Згодом постановою Всеукрревкому *«Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР»* (січень 1920 р.) анулювала і замінила декретами РСФРР усі декрети та постанови УСРР, які стосувалися органів влади і підвідомчих установ у межах договору від 1 червня 1919 р. (тобто військових, зв'язку, фінансів, шляхів сполучення та ін.).

У цілому, найбільш яскраво тенденція поширення російських законодавчих актів на Україну і підміна ними відповідних українських виявила себе вже у період формально-правової незалежності УСРР, тобто до кінця 1922 року. Здебільшого цей період називають *декретним*, оскільки тогочасна законотворчість у РСФРР здійснювалася переважно виданням окремих нормативних правових актів – ухвал, інструкцій, декретів (звідти термін – т. зв. *декретний період*). Відтак у радянській Україні з перших місяців першого пришествя радянської влади офіційний орган ЦВК України – *«Вестник Украинской Народной Республики»* систематично передруковував декрети, постанови, накази та інші документи Російської республіки, які з моменту їх опублікування набували юридичної сили і в УСРР. Ще більш показовою така практика була у 1919 р.: фактично становлення усіх галузей права УСРР зумовлювалося декретами, продубльованими з аналогічних російських, виданих ще 1918 року.

Запозичення правових норм від РСФРР й реалізація політичних і правових ідей комуністичної доктрини, що здійснювався на основі політики «воєнного комунізму», найбільш виразно позначилися на сфері регулювання *цивільно-правових відносин*.

Головну увагу в царині реформування цивільно-правових відносин відповідно до радянського розуміння суспільного розвитку приділялося *інституту приватної власності*. Оскільки ідея скасування приватної власності лежала в основі комуністичної доктрини, то зі встановленням радянської влади в Україні низкою більшовицьких декретів перших місяців 1919 р., по суті скасовувалося колишнє цивільне законодавство; відтак націоналізації підлягали банки, залізниці, окремі галузі

промисловості, заборонялися будь-які угоди, об'єктом яких було нерухоме майно.

Державна власність створювалася шляхом скасування інституту приватної власності, націоналізації землі, банків, фабрик, заводів, транспорту тощо. Відповідно до комуністичної ідеології в Україні повністю ліквідовувалося спадкове право. Зокрема, у декреті *«Про скасування спадкування»* (11 березня 1919 р.) зазначалося, що спадкування як за законом, так і за заповітом усього майна скасовується, а майно, яке залишилося після смерті власників, стає власністю УСРР і надходить у розпорядження місцевих, повітових і міських виконкомів рад.

Заходи, які вживалися для захисту майнових прав громадян, були декларативно-символічними, розрахованими на підтримку найбідніших верств населення, безробітної люмпенізованої людності (*Л.Головко*). Приміром, реквізиція чи конфіскація речей домашнього вжитку за декретом уряду радянської України *«Про відібрання надлишків одяжі і білизни у буржуазії»* (1 березня 1919 р.) передбачала вилучення такого майна, якщо воно становило надлишки, визначені спеціальними комісіями.

Визначальним фактором розвитку *трудових відносин* була мілітаризація виробництва, що здійснювалася шляхом встановлення системи примусової праці або т. зв. *загальної трудової повинності*. Дослідники (*С.Кульчицький*) зауважують, що примусовість праці впливала з самої ідеї цілком позбавленого ринкових важелів планового господарювання. Небажання робітника працювати там і тоді, де і коли це було необхідно державному органу, викликало з боку держави гостру реакцію – сприймалося як контрреволюційний виступ (*«дезертир трудового фронту»*). Ознаками примусовості праці стали: закріплення робітників за певними підприємствами, встановлення норм виробітку, кількості днів виходу на роботу, введення військової дисципліни тощо.

Першоджерелами виникнення українського радянського *земельного законодавства* були програмні документи Всеросійських з'їздів Рад. Зокрема, концептуальні засади земельної політики російських більшовиків, згодом відтворені в Україні, було визначено у декреті *«Про землю»* та *«Селянському наказі про землю»* (8 листопада 1917 р.). Ці нормативно-правові акти у прихованій формі закладали підвалини одержавлення земель, тобто націоналізації, а не задекларованої соціалізації. На таких же засадах була побудована земельна політика радянської влади в Україні.

Першим нормативно-правовим актом, в якому йшлося про

наміри по-новому розв'язати проблему землекористування, став *Маніфест до робітників та селян України* (29 листопада 1918 р.). У ньому чи не вперше в Україні було оголошено про наміри конфіскації всіх поміщицьких, монастирських і т. зв. куркульських земель. Однак правовою основою фактичної реалізації цього наміру стала інструкція Наркомзему УСРР *«Про розподіл земель у тимчасове зрівняльне користування»* (11 березня 1919 р.), якою встановлювалися граничні норми земельних наділів для селянських господарств при розподілі конфіскованої землі.

Подальший розвиток земельного законодавства УСРР визначали прийняті II Всеукраїнським з'їздом Рад *«Тимчасові положення про соціалізацію землі»* (19 березня 1918 р.), характерною рисою якого було порушення балансу між індивідуальними та суспільними інтересами селян на користь задоволення державних інтересів через одержання сільськогосподарської продукції.

Матеріальною основою розподілу землі стала споживчо-трудова норма, вирахована з фактичного середнього землекористування у відповідній місцевості. На момент визначення цієї норми наявність непрацездатного за віком сільського населення не враховувалася. Це означало, що діти, молодші за 12 років правом на отримання землі не наділялися.

Доволі показовим був перелік суб'єктів землекористування для здійснення сільськогосподарської діяльності. Вони були вишикувані в такій послідовності: сільськогосподарські комуни; сільськогосподарські товариства; сільські товариства; окремі сім'ї та особи. Така структура складу суб'єктів сільськогосподарського землекористування визначалася пріоритетом колективних форм господарювання над одноосібним селянським господарством.

Правовою основою здійснення докорінних перетворень в аграрній сфері став Декрет Раднаркому РСФРР *«Про соціалістичний землеустрій та заходи переходу до соціалістичного землеробства»* (грудень 1918 р.), суть якого полягала у ліквідації одноосібного землекористування. В Україні цей документ почали реалізовувати з березня 1919 р., хоча формально ЦВК України продублював його тільки 26 травня 1919 р. (*С.Кульчицький*). На основі цього декрету навіть у малоземельних районах значна частина поміщицьких земель передавалася не селянам, а цукровим заводам під організацію радгоспів або тим, хто бажав утворити комуни. У відповідь селяни повстали проти радянського режиму.

Після поразки денікінців Всеукрревком затвердив 5 лютого 1920 р. новий земельний закон, яким заборонялося відводити землю

під радгоспи без згоди селян. Натомість ухвалений новий закон про хлібну розкладку (26 лютого 1920 р.), а згодом затвердження розкладки на велику рогату худобу, овець, свиней, яйця, картоплю тощо (травень 1920 р.), погіршували становище українського селянства.

Радикальних змін з приходом до влади більшовиків зазнала галузь **сімейного права**. Деякі професійні революціонери пропагували скасувати формалізацію шлюбу як існування «приватної власності на жінку». На їхню думку у комуністичній державі достатньо лише контролювати вагітність жінок і народження дітей. Утім, традиційні державні інституції, зокрема й інститут сім'ї, виявилися міцними і змусили комуністичну владу продовжити практику формалізації шлюбних відносин. Щоправда, їх тепер було виведено з-під опіки церкви і передано у відання держави. Відтак першими законодавчими актами УСРР, що визначали сімейно-шлюбні відносини, стали декрети Раднаркому «Про цивільний шлюб, про запровадження книг актів громадянського стану» та «Про розлучення» (20 лютого 1919 р.), а також проект кодексу сімейного законодавства УСРР 1919 р. Ці законодавчі акти пропонували по-новому розв'язувати головні питання правового регулювання сім'ї і шлюбу. Так, декрет *«Про цивільний шлюб, про запровадження книг актів громадянського стану»* мав на меті усунути будь-який вплив релігії й церкви на сімейні стосунки – церковний шлюб скасовувався, а дійсним оголошувався тільки цивільний шлюб, зареєстрований в органах Запису актів громадянського стану (ЗАГС). Декрет УСРР «Про розлучення» проголосив свободу розірвання шлюбу і скасовував церковну процедуру розлучення. Згідно з декретом шлюб міг бути розірваним на прохання подружжя або одного з них. Питання, пов'язані з розлученням, вирішувалися за домовленістю між подружжям у формі договору, а у разі суперечки між ними – народним судом у загальнопозовному порядку.

Першими декретами УСРР про шлюб і розлучення було закладено головні принципи радянського сімейного права. На думку дослідників (*Я.Пігач*), початковою спробою розвинути їх у систему інститутів сімейного права була відображена в *проекті (!)* Кодексу законів УСРР *«Про акти громадянського стану, про сім'ю й опіку»* (липень 1919 р.).

Становлення радянського **кримінального права** обумовлювалося завданнями захисту завоювань т. зв. пролетарської революції. На процесі започаткування радянського кримінального права чи не найбільше позначилася т. зв. революційна правотворчість Рад, ревкомів, штабів, трибуналів,

народних судів тощо. Подекуди ці інституції приймали рішення про розстріли злодіїв і грабіжників без суду і слідства на місці скоєння злочину, про негайну здачу зброї під загрозою розстрілу, про віддання до суду тих, хто з'являвся на вулиці у нетверезому стані, самогонників тощо (*О.Олійник*). Тому характерною рисою початкового періоду розвитку радянського кримінального права було встановлення відповідальності за конкретні види злочинів. Численні акти кримінально-правового характеру, прийняті переважно як *декрети*, спрямовувалися на боротьбу з контрреволюцією, бандитизмом, спекуляцією та саботажем.

Першою спробою узагальнення розвитку радянського кримінального права *декретного періоду* стали прийняті в Росії у грудні 1919 р. «*Керівні начала з кримінального права РСФРР*» (офіційно введені у дію на території України 4 серпня 1920 р.).

Структура цього нормативного акта (складався зі вступу, розділів про сутність кримінального права, про кримінальне правосуддя, про злочин та покарання, про стадії здійснення злочину, про співучасть, про види покарання, про умовне засудження, про простір дії кримінального права) відображала ідею революційної доцільності. Зокрема, законодавець відмовлявся від вичерпного і повного нормування всіх відносин, покладаючись на «*соціальний нюх пролетарського суду*».

Система покарань за «Керівними началами» включала: догану, громадський осуд, примусове вивчення курсу політграмоти, бойкот, відшкодування збитків, усунення з посади, конфіскацію майна, позбавлення політичних прав, примусові роботи, позбавлення волі, оголошення поза законом або ворогом народу (застосовувались як щодо окремих осіб, так і щодо членів їхніх сімей або цілих організацій) та розстріл. У часи воєнного комунізму багато з цих покарань використовувалися як в адміністративному, так і позасудовому порядку.

При визначенні покарання суд повинен був враховувати ступінь і характер соціальної небезпеки злочинця і його соціальну приналежність. При цьому покарання мало базуватися на доцільності його застосування і передбачалося не лише за закінчене діяння, але й навіть тільки за задум чи неповідомлення (недонесення). На міру покарання впливала соціальна належність злочинця і соціальна спрямованість діяння.

Такий напрям розвитку кримінального права фактично дублювався більшовиками й в Україні. Хоча, на думку дослідників (*П.Фріс*), використання в Україні російського законодавства суттєво обмежувало можливості розробки й запровадження власного законодавства, в т. ч. кримінального.

На розвиток кримінального права суттєвий вплив справляли тогочасні наукові дискусії. Припускалось, що суди, керуючись революційною правосвідомістю і принципом доцільності, будуть вирішувати справи лише на основі норм загальної частини кримінального кодексу. Таке положення, що стало засадничим радянського кримінального права, розглядалося як підставова умова кваліфікації як злочину будь-якого посягання на інтереси робітничого класу. При цьому надзвичайно широким було розуміння самого *змісту посягання*, що дозволяло у найширших межах застосовувати кримінальну репресію.

Оскільки законодавство УСРР давало широкі можливості для застосування кримінальної репресії, головна ставка в боротьбі з проявами опору радянській владі була зроблена на спеціальні кримінально-правові заходи. Зокрема, запроваджувалися такі протиправні інститути, як інститут заручників, кримінальна відповідальність за принципом кругової поруки, відповідальність без вини за наявності т. зв. *«небезпечного стану»* або при визнанні особи *«соціально небезпечною»*, арешти членів родин політичних супротивників і т. ін. Брати заручників з числа куркулів із сіл, що виявляли співчуття чи приховували контрреволюційні угруповання зобов'язувала постанова Ради робітничо-селянської оборони *«Про придушення куркульських та білогвардійських заколотів на селі»* (липень 1919 р.). У випадках контрреволюційних виступів – розстрілювати їх. Декрети уряду республіки від 2 квітня 1919 р. наказували у разі руйнування шляхів сполучення брати заручників з числа куркулів, які мешкали в найближчих селах, а при повторних руйнуваннях шляхів – карати їх смертю.

Отже, процес організації особливої правової системи, яка б відповідала потребам нового політичного режиму, в Україні був тісно пов'язаний з насильницьким насадженням радянської державності. Разом з більшовицькими інституціями на територію України розповсюджувалися законодавчі акти Російської держави, що заміняли собою скасовані нормативні акти УНР. Радянська правова система в Україні фактично складалася на вироблених російськими більшовиками ідейних засадах у спосіб примітивної *рецепції* загальної системи права більшовицької Росії.

Питання суверенітету УСРР в контексті правових взаємовідносин між радянськими Україною і Росією

Де-юре, радянська Україна до кінця 1922 р. вважалася суверенною державою. Назовні УСРР зберігала державну самостійність. *Де-*

факто, московський центр поступово опановував головні сфери українського життя, чим зводив суверенітет радянської України до паперового. Причому громадськість завжди інформувалась так, начебто сама Україна в особі свого радянського уряду була ініціатором певних заходів, спрямованих на об'єднання радянських республік.

Спочатку це зумовлювалось необхідністю спільної боротьби проти інтервенції та контрреволюції (Маніфест Тимчасового робітничо-селянського уряду від 29 листопада 1918 р.). А вже 26 січня 1919 р. у декларації того ж уряду, тепер перейменованого на Раднарком, зазначалось, що УСРР об'єднується з РРФСР на засадах *«соціалістичної федерації»*. Сутність засад не розкривалася, але через півтора місяця VIII з'їзд РКП(б) прийняв партійну програму, котра давала на це конкретну відповідь: «Як одну з перехідних форм на шляху до повної єдності партія висуває федеративне об'єднання держав, об'єднаних за радянським типом».

«Воєнно-політичний союз» як правова форма відтворення Російської імперії. Першого і фактично вирішального удару по декларованому суверенітету УСРР завдав ЦВК Росії на сесії ЦВК за участю представників чотирьох радянських республік – України, Латвії, Литви і Білорусії, а також Криму, де було прийнято (1 червня 1919 р.) декрет Раднаркому РСФРР, згідно з яким було проголошено *Воєнний союз* радянських республік (пізніше названий *«воєнно-політичним»*). Варто підкреслити форму документа – декрет РСФРР, а не міжнародна угода.

Передовсім декрет проголосив об'єднання *військових організацій та військового командування*. Згідно з умовами декрету передбачалося також *створення спільних Рад народного господарства, залізничних управлінь та залізничного господарства, комісаріатів фінансів та праці*. Тобто більшовицькі лідери поставили на порядок денний питання про об'єднання урядових та господарських органів Росії та України, керівництва, цілих галузей, в першу чергу залізниць, а також створення спільних виробничих центрів. 21 липня 1919 р. Раду Народного господарства (РНГ) РРФСР було взагалі ліквідовано, відтак відповідне регулювання та керівництво *«господарсько-економічним життям»* обох соціалістичних республік було передано виключно до ВРНГ РРФСР.

Військово-політичний союз різко активізував на всій території України повстанський рух. Вже влітку більшовики змушені були залишити Україну, а в жовтні 1919 р. Президія ВУЦВК на своєму останньому засіданні визнала недоцільним подальше існування

другого українського радянського уряду. Одночасно «тимчасово» було розформовано ВУЦВК, а його колишніх членів направлено «у розпорядження партійних та військових установ» (Д.Яневський).

«Доба договірних відносин»: взаємовідносини між УСРР і РСФРР. У третьому радянському періоді Радянська Росія з метою забезпечення свого впливу в Україні розмістила тут шість армій, загальна чисельність яких перевищувала мільйон бійців (С. Кульчицький). Разом з органами державної безпеки і міліції вони утворювали потужне силове поле, в якому ніхто не міг кинути виклик силоміць насаджений диктатурі. Проте пролетарські вожді розуміли, що утримувати тільки силою величезну республіку неможливо. Наприкінці 1919 р. було змінено ленінський курс в політиці щодо України (резолуція VIII конференції РКП(б) *«Про радянську владу на Україні»*), відтепер спрямований на врахування національного фактора. Це стало підставою для заміни декрету Всеросійського ЦВК у взаємовідносинах з Україною видимістю міжнародного договору, який в науковій літературі відомий під назвою *«Союзного робітничо-селянського договору»* (28 грудня 1920 р.).

Підписаний головою Раднаркому РСФРР В.Леніним і наркомом закордонних справ Г.Чичеріним, з одного боку, а також головою Раднаркому і за сумісництвом наркомом закордонних справ УСРР Х.Раковським – з іншого, цей «рівноправний» договір про військовий і господарський союз вважаємо *другим ударом по суверенітету радянської України*.

Попри те, що у преамбулі договору підтверджувалась незалежність і суверенність обох договірних сторін, зокрема, наголошувалося (ст. 2), що з факту приналежності території УСРР до колишньої Російської імперії для УСРР не впливало ніяких зобов'язань. Насправді, зміст договору суперечив преамбулі. Найважливіші галузі державного управління були визнані спільними для обох державних формацій, але передані під керівництво уряду РСФРР. За ст. 3 Договору об'єднаними вважались сім комісаріатів: військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошти і телеграфів та Вищої ради народного господарства. Це означало, що відповідні комісаріати Раднаркому радянської Росії здійснювали свої функції в Україні через *уповноважених* при уряді УСРР. Останніх повинні були затверджувати і контролювати ЦВК і з'їзди Рад УСРР. Додамо, що Всеросійські з'їзди Рад і їх ЦВК (від 16 червня 1920 р. до складу ЦВК Росії введено також 30 делегатів від УСРР) мали право видавати у цих галузях *закони й постанови*, спільні для обох

радянських республік. У віданні уряду України в 1920 р. формально залишалися комісаріати освіти, внутрішніх справ, охорони здоров'я, сільського господарства, юстиції. Проте й вони діяли під впливом жорстко централізованої системи, запровадженої комуністичною партією, і орієнтувалися на московські відомства.

Отож, закладені в договір правові норми позбавляли Україну будь-якої можливості істотно впливати на об'єднанні комісаріати, а відтак спеціальні угоди, що мали регулювати порядок і форму внутрішнього управління, детально розроблені так і не були. Це давало змогу російським наркоматам, що стали фактично наддержавними, цілком контролювати військовий і народногосподарський комплекси України. Було централізовано управління фінансами, шляхами сполучення, зв'язком, торговим флотом, об'єднувалися бюджетна, податкова та грошова системи. Більш того, окремі господарські структури в Україні навіть передавалися у безпосереднє підпорядкування російським структурам. Як результат – на кінець 1922 р. у віданні уряду УСРР залишалась незначна кількість підприємств місцевої та кустарної промисловості.

Укладення т. зв. «*дипломатичного союзу*» радянських республік започаткував договір від 22 лютого 1922 р., підписаний у Москві між РСФРР і УСРР (та іншими 7 радянськими республіками) про передачу Росії представництва УСРР (та інших радянських республік) на загальноєвропейській конференції з врегулювання економічних та фінансових питань. Тим самим, *уряд УСРР фактично відмовився від ведення власної зовнішньої політики*. А спеціальним декретом ВУЦВК (28 березня 1922 р.) було фактично закладено правову основу під визнання *єдиного спільного громадянства* для т. зв. радянських республік.

Отже, аналіз правових форм взаємовідносин між радянськими Україною і Росією у період національно-демократичної революції і до підписання договору про утворення СРСР засвідчив, що УСРР від самого початку виникнення була частиною єдиного радянського державного комплексу. Найбільш показовим документом на підтвердження цієї тези був укладений у грудні 1920 р. «Робітничо-селянський договір» – *нерівноправний і підневільний для України, типовий колоніальний договір*. Перетворення органів державного управління Російської Федерації на загальнофедеративні по суті означало *фактичне включення України* (та інших республік) у кордони Радянської Росії умовно на правах автономій, насправді – колоній.

Союзний договір 1922 р.: історико-правова оцінка

Логічним завершенням кількарічних зусиль державної влади РСФРР щодо реалізації своєї політичної доктрини щодо УСРР після укладення «Військово-політичного союзу» і т. зв. «Робітничо-селянського союзу» стало «добровільне» об'єднання в складі Союзу РСР.

У сучасній вітчизняній науковій літературі (П.Брицький, Я.Дашикевич, С.Кульчицький, Є.Юрійчук) обґрунтовано наголошується, що історія утворення СРСР густо насичена ідеологічними штампами. Попри те, що у пропаганді наступних десятиліть сам факт утворення Союзу намагалися зобразити як «всенародний об'єднавчий рух», насправді в суспільстві він не викликав будь-якого резонансу. Тому що події, пов'язані з укладенням Союзного договору, розвивалися за ретельно спланованим в оргбюро ЦК РКП(б) сценарієм. Останній згодом і ліг в основу офіційної історії створення СРСР, яка (історія) й сьогодні висвітлюється чи не в кожному підручнику, енциклопедії і т. ін. Її можна передати кількома тезами.

10 грудня 1922 р. у Харкові відкрився VII Всеукраїнський з'їзд Рад. Його делегати схвалили Декларацію про утворення Союзу РСР і проект основ Конституції СРСР, а також звернулися до всіх республік із закликом негайно розпочати законодавче оформлення єдиної держави. Було запропоновано скликати загальносоюзний з'їзд рад. Через кілька тижнів делегати від УСРР прибули у Москву на I Всесоюзний з'їзд Рад, що тривав тільки один день – 30 грудня 1922 р.

На з'їзд було винесено для обговорення два підходи щодо майбутньої державної конструкції. Сталінська концепція автономізації передбачала створення унітарної держави, і концепцію Союзу – федеративної держави, що зберігає республіканську державність. З'їзд затвердив Декларацію про утворення Союзу РСР і Договір про утворення СРСР (причому несподівано виявилось, що обидва документи, за спиною делегатів з'їзду, були напередодні – 29 грудня 1922 р. – прийняті Конференцією повноважних делегацій). У ст. 26 Союзного договору урочисто проголошувалося: «За кожною із союзних республік зберігається право вільного виходу з Союзу». Проте, зауважимо, що впродовж усього часу існування СРСР механізми здійснення цього права не прописувалися ні в конституціях, ні в законах чи підзаконних актах. Було обрано Центральний виконавчий комітет (ЦВК) СРСР і чотирьох (за кількістю суб'єктів Союзу) голів ЦВК, від України – Г.Петровського.

Однак ретельний аналіз подій навколо офіційної історії

укладення Союзного договору й аналіз документів I Всесоюзного з'їзду Рад ставлять під сумнів легітимність утворення 30 грудня 1922 р. СРСР.

По-перше, долю України ще раз вирішував не її народ. Дослідники (Я.Дашикевич) справедливо підкреслюють, що *майбутнє вже раніше поневоленої республіки вирішували ніби парламентським шляхом* (пригадаймо більшовицьку виборчу систему за Конституцією 1919 р.) *неукраїнці*: на загальну кількість 782 депутати було лише 46% (362 депутати) українців. Це відбувалось у країні, в якій понад 80% мешканців становили українці. Відповідно, такі обставини ставлять під сумнів – з чисто формальних міркувань – легітимність рішення VII Всеукраїнського з'їзду Рад про бажання України приєднатися до Союзу.

По-друге, Союзний договір 1922 р. так і не вийшов зі стадії проекту, який ще треба було доповнювати, затверджувати, вводити в дію. Аргумент – на з'їзді текст, який мали за Союзний договір 1922 р., було прийнято лише за основу («в основному»). Цей проект мав доопрацьовуватися ЦВК разом з урядами республік. Лише після того, тобто після внесення доповнень і змін, Договір мали ввести в дію спершу тимчасово на наступній сесії ЦВК СРСР, а остаточно ратифікація його мала відбутися на II з'їзді Рад СРСР. Лише після проведення усіх заходів проект Договору міг і мав перетворитися у справжній Договір про утворення СРСР (Я.Дашикевич).

Справді, згідно із згаданою постановою I з'їзду Рад президія ЦВК в Москві утворила 10 січня 1923 р. комісію з 13 осіб, до якої входили представники союзних республік. Завдання комісії полягало в тому, щоб збирати пропозиції союзних республік щодо тексту і змісту Декларації і Договору. Однак роботу комісії швидко припинили, а найближча, 2-га сесія ЦВК СРСР у липні 1923 р. не розглядала жодних зауважень до Декларації і Договору, не затверджувала доповнену Декларацію і новий текст Договору і не запроваджувала їх тимчасово в дію.

II Всесоюзний з'їзд рад мав бути скликаний наступного року, але відбувся 31 січня 1924 р., у зв'язку зі смертю Володимира Ульянова-Леніна. Про Декларацію і Договір на з'їзді не було сказано жодного слова, і ніхто їх тоді, ні пізніше не затверджував і не вводив у дію. Отже, постанова I з'їзду Рад СРСР не була виконана. Знаходять лише одне пояснення цих фактів: союзні республіки закидали комісію з 13-ти осіб такою кількістю поправок і доповнень, що *ставити Декларацію і Договір на обговорення і остаточно затвердження означало провалити їх централізаторський характер і створити фактично конфедерацію*

(а це не входило у плани Сталіна). Але, скориставшись траурною атмосферою, Сталін виніс на розгляд делегатів II Всесоюзного з'їзду рад проект Конституції СРСР, який був ухвалений з'їздом. Однак «фокус» полягав у тому, що Декларація і Договір про утворення СРСР були її складовими частинами.

По-третє, характер укладення Союзного договору суперечив елементарним нормам міжнародного права (*а Союзний Договір 1922 р. мав, без сумніву стати міжнародним актом*): його ніхто не підписував; у ньому не йшлося про термін дії договору; він не був ратифікований. А такі речі є взагалі несумісними з поняттям «міжнародний договір». Отож, *й як міжнародний акт Договір про утворення СРСР ніколи не діяв ні формально, ні фактично.*

Отже, *«проект нереалізованого Договору не може вважатися юридичною підставою утворення СРСР і входження до нього України та інших т. зв. республік» (Я.Дашкевич).* Особливості укладення Договору про утворення СРСР засвідчує проведення свідомої політики підпорядкування республік єдиному центру й завершення процесу відродження єдиної наддержави в межах колишньої Російської імперії. А той факт, що така політика здійснювалася без дотримання елементарних процедур і з порушенням юридичних норм, надає усі підстави вважати створення СРСР нелегітимним. За спостереженнями дослідників (*М.Дністрянський*), навіть партійні документи того часу свідчать, що утворення СРСР розумілось значною частиною радянських чиновників у центрі і на місцях *«не як союз рівноправних державних одиниць, а як крок до ліквідації республік».*

Таким чином, можемо стверджувати, що впродовж 1917-1922 рр. тривав пошук оптимальної моделі реалізації політичної та правової доктрини Росії щодо України. Змінювалися форми її практичного втілення, проте незмінною залишалася її сутність. Декларуючи на різних етапах різні варіанти встановлення правових міждержавних зв'язків, Росія фактично намагалася використати їх для досягнення стратегічної мети – збереження цілкового контролю над усіма найважливішими сферами життєдіяльності українського суспільства. Практично централізаторські принципи більшовицької партії переносилися на організацію державних структур. Форма ж (утворення СРСР) мала лише вуалювати справжню сутність запроваджуваної унітарної державності.

Закріплення в Україні радянської державності і права (1923–1929 рр.)

Державно-правовий статус УСРР у складі Союзу РСР

Проголошення утворення СРСР призвело до певних (хоча і формальних) змін у структурі владних органів центру (федерації) і суб'єктів Союзу. Вони були закріплені спочатку рішенням ЦВК СРСР (6 липня 1923 р.), який увів у дію договір і декларацію про створення СРСР, а згодом - першою Конституцією СРСР (січень 1924 р.) та у її республіканському варіанті – новій редакції Конституції УСРР, прийнятій на IX Всеукраїнському з'їзді Рад (травень 1925 р.).

На рівні федерації зміни владної структури фактично зводилися до трансформації всеросійських органів влади у загальносоюзні. Так, загальносоюзними центрами влади стали ЦК РКП(б) і РНК РСФРР. Росія, виходячи з механізму утворення СРСР, повинна була отримати власну партійну і радянську вертикалі органів влади. Однак вожді партії визнали небезпечним утворювати конкурентний компартійно-радянський центр у Москві. Був створений тільки Раднарком РСФРР, який керував другорядними підприємствами. Партійного центру не було, і російські губпарткоми підпорядковувалися безпосередньо ЦК РКП(б). Виходило, що фактично провідне місце в ієрархії народів у росіян сполучалося з відсутністю національної державності, а це (за С.Кульчицьким) означало, що російська радянська державність була імперською.

В УСРР формально верховним органом влади й далі залишався *Всеукраїнський з'їзд рад*. Основою організаційної діяльності з'їздів були пленарні засідання. Нормативно-правові акти Всеукраїнських з'їздів рад на території республіки мали директивний характер та найвищу юридичну силу. Однак з утворенням СРСР керівництво республіки мусило керуватися постановами з'їздів рад СРСР, директивами з'їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У. Нова редакція Конституції УСРР (1925) внесла зміни у черговість скликання з'їздів – щорічно, а з 1926 р. чергові Всеукраїнські з'їзди Рад скликаються не щорічно, а раз на два роки.

Між з'їздами функції верховного органу влади виконував *Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет (ВУЦВК)*, повноваження якого регулювало *Положення про ВУЦВК* (12 жовтня 1924 р.). Останнє визначало порядок виборів ВУЦВК, термін його повноважень тощо. Зокрема, ВУЦВК наділявся правом зупиняти чинність, скасовувати і змінювати акти усіх нижчестоящих органів

влади та управління. Формою діяльності ВУЦВК були сесії (скликалися тричі на рік). У період між ними функції найвищого органу державної влади в Україні виконувала *Президія ВУЦВК*, діяльність та склад якої регулювалися *Указом про порядок роботи Президії ВУЦВК* (1 липня 1926 р.).

ВУЦВК утворював також *Раду народних комісарів*. Згідно з новою редакцією Конституції Раднарком УСРР вже не входив до верховних органів влади. Він ставав *розпорядчим і виконавчим органом ВУЦВК*. Останній надавав право Раднаркому видавати *декрети і розпорядження*, що були обов'язкові до виконання на усій території УСРР. *Положення про Раднарком УСРР* (12 жовтня 1924 р.) досить детально визначало склад РНК. Раднарком УСРР звітував перед союзними органами. Президія ЦВК УСРР мала право скасовувати рішення ВУЦВК і РНК УСРР. У 1927-1929 рр. було також прийнято ряд положень про окремі наркомати, в яких чітко визначалися їх структура, права та обов'язки.

У загальносоюзних органах влади УСРР була репрезентована своїми делегатами на з'їзді Рад СРСР, зі складу українських делегатів з'їздів Рад виділялась певна кількість членів до Ради Союзу та п'ять членів (нарівні з іншими союзними і автономними республіками) до Ради Національностей, які разом становили двопалатний Центральний Виконавчий комітет СРСР, що діяв між з'їздами Рад. Окрім того, з 1924 р. (з часу утворення Молдавської АСРР у складі УСРР) до Ради Національностей входило ще п'ять членів від МАСРР. Поточне законодавство було компетенцією Президії ЦВК.

Утворення СРСР призвело до перерозподілу повноважень між Центром і союзними республіками. Вони були *розмежовані* з чітко вираженою тенденцією до централізації. Найважливіші галузі державного і господарського життя (п'ять наркоматів): зовнішня політика і торгівля, оборона, шляхи сполучення і зв'язок були цілком віднесені до компетенції загальносоюзної влади, під керуванням загальносоюзних (т. зв. «*злитих*») народних комісаріатів уряду СРСР. У деяких галузях УСРР (як і інші союзні республіки) зберегла свої керівні органи, які, однак, працювали за вказівками відповідних центральних інституцій Союзу. Це були об'єднані союзно-республіканські («*директивні*») наркомати: фінансів, праці, робітничо-селянської інспекції, внутрішньої торгівлі, Вищої Ради Народного господарства. Пропозиції представників радянської України на нараді ЦК РКП(б) з відповідальними працівниками союзних республік (червень 1923 р.) перевести наркомати закордонних справ і зовнішньої торгівлі з розряду «злитих» у розряд «директивних» наркоматів були

відхилені. Керівники загальносоюзних та об'єднаних (директивних) наркоматів становили уряд СРСР – *Раднарком*.

Максимум самостійності в державному управлінні України у перші роки після «укладення» Союзу зберігалося у т. зв. *місцевих наркоматів* (виключно республіканських), а саме: внутрішніх справ, сільського господарства, освіти, юстиції, соціального забезпечення, охорони здоров'я. Проте й тут право союзних органів встановлювати «загальні засади» (ст. 1 Конституції СРСР 1924 р.) зводило нанівець суверенні права союзних республік.

Отже, під формулою «союзу» маскувалася здійснювана одержавленою партією централізація народногосподарського і військового управління на територіях радянських республік. У межах реалізації імперського задуму щодо подальшої централізації державного управління в СРСР і перетворення його фактично в унітарну державу повноваження УСРР згодом були ще більше обмежені (напр., перевід багатьох «місцевих» наркоматів у розряд об'єднаних і підпорядкування їх відповідним наркоматам СРСР – внутрішніх справ, сільського господарства, юстиції, охорони здоров'я).

Розвиток адміністративно-політичного устрою УСРР

Проголошення утворення СРСР безпосередньо позначилося на адміністративно-політичному устрої українських земель. Насамперед виникла необхідність реформування адміністративно-територіального устрою держави та реорганізації системи державного управління на місцях.

Стратегія нової адміністративної реформи була розроблена у спеціальній постанові ВУЦВК *«Про впорядкування та прискорення робіт з адміністративно-територіального поділу УСРР»* (1 лютого 1922 р.). А принципи поділу і норми населення територіально-адміністративних одиниць розкривала постанова наступної, III сесії ВУЦВК *«Про адміністративно-територіальний поділ та про спрощення радянського апарату»* (25 жовтня 1922 р.). Власне прийняття останнього документу означало значний поступ щодо визначення конкретних засад нового адміністративно-територіального поділу.

Постанова містила вказівки на конкретні заходи щодо здійснення реформи, поліпшення державного апарату. Планувалось зекономити значні кошти від спрощення радянського апарату шляхом поступового переходу від *чотирьохступеневої* (губернія – повіт – волость – село) системи управління до *триступеневої* (округ – район – село). Того ж, 1922 р. були внесені

зміни і до губерньського поділу: Одеська і Миколаївська губернії об'єднувались в Одеську, Запорізька приєднувалась до Катеринославської, Кременчуцька зовсім розформовувалася, а у 1925 р. губернії як адміністративно-територіальні одиниці були скасовані.

Завершення реформи адміністративно-територіального устрою республіки, що пов'язане з ліквідацією губерній і переходом у другій половині 1925 р. на триступеневу систему управління, *призвело до змін у правовому положенні окрвиконкомів й окружних з'їздів Рад*. Ці зміни, знайшли своє законодавче закріплення у низці нових положень про місцеві органи влади. Йдеться про постанову ВУЦВК *«Про адміністративно-територіальний поділ та про спрощення радянського апарату»* (25 жовтня 1925 р.). Вона повніше регламентувала правове положення усіх місцевих органів державної влади, включаючи міські і селищні Ради, а також закріплювала подальше розширення повноважень місцевих органів влади, насамперед, районної і сільської ланок. Однак попри подібні організаційно-правові заходи, як і раніше, влада *формально* належала радам і їх виконавчим комітетам, але *фактично* керівництво здійснювали компартійні органи.

На розвиток адміністративно-політичного устрою тодішньої УСРР впливали відповідні суспільно-політичні процеси. Так, в умовах здійснення політики коренізації/українізації, постановою РНК УСРР *«Про виділення національних районів і рад»* (серпень 1924 р.) була закладена законодавча основа процесу створення національних адміністративно-територіальних одиниць. Спочатку національним районуванням було охоплене німецьке, болгарське, грецьке й чеське населення, пізніше створювалися польські, єврейські та російські адміністративно-територіальні одиниці. В 1927 р. в Україні налічувалося 11 національних районів, з них 7 німецьких, 3 болгарських, 1 польський. Пізніше було сформовано ще 8 російських районів, 3 грецьких, 3 єврейських. Відтак до 1930 р. в республіці діяло 25 національних районів. Поряд з сільськими та селищними радами, що входили до національних районів, виділялися національні ради і в складі українських районів. При деяких позитивних моментах такий поділ давав змогу центру постійно наголошувати на *«суперінтернаціональному»* характері УСРР. Водночас, як зазначають дослідники (*В.Сергійчук*), зусилля тодішніх керівників республіки, спрямовані на відстоювання національно-культурних потреб українців поза межами УСРР, часто були безуспішними.

Відкритим втручанням Центру в справи УСРР, порушенням її територіальної єдності стало також утворення в 1924 р.

Молдавської автономної соціалістичної радянської республіки (МАСРР), до складу якої було включено низку районів Балтської та Одеської округи. Дещо пізніше до МАСРР було приєднано м. Балту та її околиці.

Наприкінці 20-х рр. загальні засади організації місцевої влади було закріплено конституційно.

Реорганізація органів захисту «завоювань революції» – внутрішніх справ, міліції та державної безпеки

Суспільно-політичні перетворення як: то проголошення курсу на нову економічну політику, а в її контексті – необхідність спрощення державного апарату, рішення про утворення СРСР та прийняття Конституції Союзу РСР, *вимагали реорганізації правоохоронних* (за тодішньою відвертою термінологією – каральних) органів УСРР – *органів внутрішніх справ, міліції та державної безпеки*.

Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС) був важливою координаційною інституцією правоохоронної (каральної) системи УСРР.

Організаційна структура та завдання НКВС визначалися у затвердженому спільною постановою ВУЦВК та РНК УСРР новому *Положенні про НКВС* (20 вересня 1924 р.). За Положенням, на НКВС покладалися такі завдання: керівництво місцевими органами НКВС та нагляд за їх організацією, забезпечення «революційного порядку» та громадської безпеки. НКВС мав також наглядати за виконками, комунальним господарством, здійснювати контроль за записами актів громадянського стану тощо.

При Наркоматі внутрішніх справ діяли три постійних міжвідомчих органи: *особлива комісія з адміністративного виселення* (створена в 1922 р. при НКВС під головуванням наркома внутрішніх справ та затверджених ВУЦВК представників НКВС та НКЮ; мала право в позасудовому порядку висилати на термін до трьох років осіб, що визнавались соціально-небезпечними), *центральна міжвідомча комісія у справах про спілки та союзи, рада у справах комунального господарства*.

До складу НКВС УСРР як окремі управління входили: адміністративне, виправно-трудових робіт, інспекції у справах комунального господарства та управління справами. Проте чільне місце в структурі НКВС належало відділам (управлінням): міліції та карного розшуку.

Міліція. Керівництво органами міліції та розшуку на території

України здійснювало *Управління міліції та розшуку*. В організації місцевих органів радянської міліції в Україні встановилася система «подвійного» її підпорядкування, тобто НКВС – по вертикалі та виконавчим комітетам Рад – по горизонталі.

Забезпеченню ефективної боротьби із злочинністю була підпорядкована як структура міліції, так і карного розшуку. В республіці (за О.Олійником) почався процес спеціалізації служби карного розшуку й застосування у боротьбі зі злочинністю наукових методів (з середини 1920-х рр. почали проводити дактилоскопічну реєстрацію злочинців). Крім того, на початку 1923 р. при місцевих управліннях міліції були утворені відділи карного розшуку на чолі з інспекторами.

У сфері адміністративної діяльності на органи міліції в структурі НКВС покладалися функції (за О.Олійником – політичного змісту): контроль за виданням обов'язкових постанов губернських та повітових виконкомів, запис актів громадянського стану (запис народжень, смертей, одружень та розлучень), реєстрації та обліку іноземців і видача закордонних паспортів, облік злочинців та соціально небезпечних елементів тощо.

Правовою основою діяльності міліції стало затверджене спільною постановою ВУЦВК та уряду УСРР «*Положення про робітничо-селянську міліцію*» (10 листопада 1926 р.). За цим правовим актом на міліцію покладалась охорона революційного порядку та громадської безпеки в республіці.

На визначення компетенції та дисциплінарних основ діяльності органів міліції насамперед була спрямована внутрішня нормотворча діяльність НКВС. Така діяльність НКВС на початку 1920-х рр. (за І.Усенком) ще проводилась у межах здійснення ним функцій з охорони громадського порядку. У цьому контексті – як один з найважливіших відомчих актів – називають (*О.Олійник*) наказ Головного управління міліції НКВС УСРР «*Про порядок затримання громадян органами міліції*» (6 січня 1923 р.). Ним встановлено: органи міліції не мають права заарештовувати громадян, а тільки затримувати їх. Про факт затримання, але не пізніше ніж через 24 години, співробітники міліції мали повідомити органи суду, слідчого або прокурора. Якщо впродовж 48 годин від них не надходило підтвердження, затриманий мав бути звільнений. Наказ був актуальним: адже протягом 1922 р. (за О. Олійником) арешти проводили як установи, так і окремі особи, які юридично такого права не мали. Причому, громадян заарештовували навіть за незначні проступки.

Важливе значення для організації роботи органів міліції мали затверджені НКВС наприкінці 1923 р. *відомчі документи* –

правила проходження служби в органах міліції, дисциплінарний статут, інструкція начальнику районної міліції. Крім того, дослідники (*О.Олійник*) звертають увагу на те, що впродовж 1924-1925 рр. НКВС УСРР видав керівні інструкції, накази та посібники з цілого ряду питань міліцейсько-розшукової служби. Серед головних – *«Інструкція зі здійснення облав»*, наказ *«Про порядок застосування наручників органами міліції та розшуку»*, посібник *«Зовнішній огляд трупа»*, *«Керівництво зі здійснення дізнання з кримінальних справ»*, *«Інструкція для районної міліції і розшуку на селі»* тощо.

Як озброєний орган виконавчої влади, міліція мала сприяти діяльності ДПУ, судових органів, прокурорського нагляду, земельних органів, лісної адміністрації, ветеринарного персоналу, податкових інспекторів і фінансових агентів, санітарної інспекції, митних установ, військової влади.

Органи державної безпеки в радянській Україні уособлювало *Державне політичне управління (ДПУ) УСРР*, яке було створене замість ліквідованої ВУЧК (22 березня 1922 р.). Спочатку ДПУ входило до структури НКВС УСРР, а після створення загальносоюзного *Об'єднаного державного політичного управління (ОДПУ) СРСР* (2 листопада 1923 р.) вийшло з підпорядкування республіканського наркомату.

Правовою основою діяльності ДПУ УСРР було затверджене ВУЦВК і РНК УСРР *Положення про ДПУ УСРР* (13 серпня 1924 р.). У цьому документі було закріплено, що ДПУ УСРР засновується при РНК УСРР. Його голова (він же – уповноважений ОДПУ СРСР) входить до складу уряду з дорадчим голосом. ДПУ УСРР мало виконувати всі завдання ВУЦВК і РНК УСРР, а у своїй оперативній діяльності керуватися директивами й розпорядженнями ОДПУ СРСР. Нагляд за справами, які порушувалися ДПУ УСРР, мав здійснювати прокурор УСРР через спеціально призначеного для цієї мети помічника в межах, обумовлених окремими законодавчими актами.

У Положенні чітко визначались засоби й способи здійснення завдань, які стояли перед ОДПУ-ДПУ: інформування, розшук, спостереження, арешт, виїмка, обшук, дізнання, попереднє слідство й реєстрація (*О.Олійник*). Відповідно до покладених на ДПУ УСРР завдань визначалась і його структура. При голові ДПУ діяла колегія для розгляду питань організаційного характеру. Центральний апарат поділявся на дві частини: Адміністративно-організаційну (з відділами – адміністративним, організаційним, фінансово-кошторисним) та Секретно-оперативну (*В.Окіпнюк*).

Органи ДПУ, на відміну від органів ЧК, не повинні були

виконувати судові функції, а мали виступати лише в ролі органів дізнання. Проте (за І. Усенком – у секретному) *Положенні про ОДПУ СРСР* (15 листопада 1923 р.), передбачалося право *Колегії ОДПУ* (пізніше її почали називати Судовою колегією ОДПУ) у певних випадках розглядати справи про контрреволюційні злочини (справи по диверсіях та іншим видам шкідництва із застосуванням, залежно від характеру злочину, всіх видів покарання) і виносити відповідні квазісудові присуди. Це свідчило, з одного боку, про розширення повноважень органів державної безпеки, а з іншого – про фактичне перетворення колегії ОДПУ з органу колективного розгляду найбільш важливих питань оперативно-службової діяльності, в судовий орган.

Проте це був не єдиний орган позасудової розправи в системі ОДПУ. Ще одним стала створена постановою ЦВК СРСР *Особлива нарада при ОДПУ* (28 березня 1924 р.). Цим правовим актом були затверджені права ОДПУ щодо адміністративних заслань, виселень і ув'язнення в концентраційні табори (*О.Олійник*). Ці засоби покарання могли застосовуватись на підставі постанов Особливої наради в складі чотирьох членів колегії ОДПУ, прийнятих у присутності представника прокуратури терміном на три роки до осіб, причетних до контрреволюційної діяльності, шпигунства, контрабанди, фальшивомонетництва та деяких інших державних злочинів.

Особлива нарада була створена і при ДПУ УСРР, однак її компетенція обмежувалася висилкою в межах України. Лише з дозволу Особливої наради при ОДПУ вона могла висилати когось за межі республіки чи ув'язнювати до концентраційного табору. Контроль за Особливою нарадою при ОДПУ СРСР покладався на ЦВК СРСР, а за відповідним органом при ДПУ УРСР – на ВУЦВК.

У другій половині 1920-х рр. компетенція органів ДПУ щодо застосування позасудової репресії зростає ще більше. Було встановлено (лютий 1928 р.), що деякі категорії «політично сумнівних» осіб після відбуття за судовим чи адміністративним рішенням належного строку в концтаборі можуть додатково позасудовим рішенням відповідних органів ОДПУ направлятися у заслання ще на три роки.

Покладення на органи ДПУ нічим не виправданих, надзвичайних функцій позасудової репресії, з одного боку, та пристосування їх діяльності до політичної кон'юнктури, надзвичайна заідеологізованість самих органів – з іншого, визначали надто широке коло компетенції органів держбезпеки і створювали передумови до ще більшого його розширення, в т. ч. засобами внутрішньої нормотворчої діяльності. Остання передусім

стосувалася таємного діловодства і була спрямована на обмеження прав громадян.

Як приклад, назвемо затверджену начальником Спецвідділу ОДПУ *Інструкцію з таємного діловодства* (30 травня 1928 р.). Згідно з цим відомчим документом, особам, які вели таємну і мобілізаційну роботу, заборонялося відвідувати іноземні місії та представництва, підтримувати стосунки з їх співробітниками. Невдовзі порядок допуску осіб до таємного і мобілізаційного діловодства, що контролювався органами держбезпеки, поширювався на всі державні, партійні, профспілкові та громадські організації. Варто також зауважити, що виключним правом органів ДПУ УСРР було визначати своїми наказами перелік відомостей, які належали до категорії таємних, цілком таємних і таких, що не підлягають розголошенню. І такий перелік, за даними дослідників (*В.Окіннюк*), постійно збільшувався.

Отже, неодноразова зміна організаційної структури органів внутрішніх справ, міліції та державної безпеки стала характерною рисою розвитку правоохоронних органів УСРР 1920-х рр. Це пояснювалося проголошеним курсом на неп, і в її контексті – необхідністю спрощення (здешевлення) державного апарату. Реорганізації каральних структур вимагали також рішення про утворення СРСР та прийняття Конституції Союзу РСР. Реорганізація органів міліції в Україні відбувалася під керівництвом та контролем НКВС УСРР і характеризувалася чіткішим визначенням та правовим закріпленням компетенції органів міліції на основі дотримання принципу їх комплектування на класових засадах. У цей період почався процес формування окремих служб міліції, виходячи із специфіки виконуваних ними функцій. А розбудова органів державної безпеки УСРР здійснювалася у напрямі їх централізації та уніфікації із загальносоюзними та розширення повноважень.

Створення та діяльність органів прокуратури

Започатковані непом нові форми відносин передбачалося усталити на основі запровадження в життя принципу законності («революційної законності») і захисту інтересів громадян у судовому порядку. Ці функції покладалися на створені органи прокуратури, адвокатуру та реформовану судову систему.

Прокуратура в УСРР була запроваджена після введення інституту Державної прокуратури в РСФРР, і розбудовувалася на запозичених в останньої політико-правових засадах. Згодом пріоритетною юридичною основою діяльності органів прокуратури УСРР стають загальносоюзні нормативно-правові акти –

Конституція СРСР (1924), Основи судоустрою Союзу РСР і союзних республік (29 жовтня 1924 р.) та Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік (31 жовтня 1924 р.).

Від часу створення прокуратури УСРР правовою основою її діяльності стало затверджене ВУЦВК «Положення про прокурорський нагляд» (28 червня 1922 р.). Згідно з ним на прокуратуру України, яка функціонувала у складі Нарком'юсту, покладался нагляд від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарчих установ, громадських і приватних організацій та приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування винних і опротестування постанов, що порушують закон. Одночасно прокуратура мала підтримувати обвинувачення у суді, брати участь у цивільному процесі, наглядати за законністю тримання заарештованих під вартою, діяльністю органів дізнання і слідства та органів ДПУ.

Було визначено структуру органів прокуратури УСРР. Найбільш доцільним визнавався принцип побудови прокуратури за галузями народного господарства. Як прокурор республіки прокуратуру очолював Народний комісар юстиції УСРР. Помічники прокурора республіки затверджувалися і звільнялися за його поданням Президією ВУЦВК. У систему прокуратури входили також *губернські прокурори*, які мали помічників, у тому числі у повітах (розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 р. замість скасованих напередодні інститутів губернських відділів і повітових бюро юстиції), і *військові прокурори* при реввійськтрибуналах і військово-транспортних трибуналах. З 1925 р. у структурі органів прокуратури виділяється т. зв. *трудова прокуратура* (прокуратура з трудових справ), на яку покладалися функції прокурорського нагляду за законністю лише в одній галузі трудових відносин. Крім того, відповідною організаційно-структурною ланкою в центральному апараті і апаратах губернських, а потім окружних прокуратур була *земельна прокуратура*, до обов'язків якої належав нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землепорядних установ.

Фактично впродовж усього радянського періоду української історії діяльність органів прокуратури ґрунтувалася на двох засадах – *класовості та централізації*.

Принцип класовості дослідники (В.Сухонос) обґрунтовано визначають головним принципом побудови радянської прокуратури в умовах диктатури пролетаріату. Це означало, що в партійному порядку всі кандидатури прокурорських працівників попередньо розглядалися Політбюро, Оргбюро або Секретаріатом ЦК КП(б)У, місцевими компартійними комітетами. А принцип

суворой централізації і незалежності прокуратури від адміністративної влади і суду, підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, єдності і неподільності прокуратури і заміненості її представників було закріплено вже у *«Положенні про прокурорський нагляд»* (28 червня 1922 р.) й розвинуто у прийнятих в наступні роки нормативних актах.

Місцевими (територіальними) органами прокуратури були прокуратура АМСРР і окружні прокурори. В округах прокуратура поділялася на два відділи – судово-слідчого та адміністративного нагляду. Між цими відділами поділялися помічники відповідного прокурора, котрі й вели певні, визначені прокурором ділянки роботи. Важливим кроком в удосконаленні структури прокуратури стало введення до її складу в 1928 р. слідчих апаратів.

На прокуратуру в союзних республіках покладалися такі функції: а) *«...нагляд на території даної республіки за законністю дій органів радянської влади, державних і громадських установ і приватних осіб; б) опротестування в порядку нагляду вироків, рішень і ухвал, які виносять суди даної республіки; в) безпосередній нагляд і нагляд за провадженням дізнання, розшуку і попереднього слідства у кримінальних справах; г) підтримка обвинувачення у кримінальних справах у суді; д) нагляд за виконанням вироків, за законністю утримання осіб під вартою, за станом і діяльністю місць ув'язнення; е) захист інтересів держави і працюючих осіб при розгляді цивільних справ»* (ст. 14 Основ судоустрою).

Постановою Раднаркому УСРР прокуророві республіки офіційно було присвоєно найменування *Генеральний прокурор УСРР*, відповідно Прокуратура республіки почала називатися *Генеральною прокуратурою УСРР* (6 липня 1925 р.).

У цілому за роки непу дослідники (*І.Усенко, В.Сухонос*) відзначають досить помітну роль органів радянської прокуратури в Україні у справі зміцнення законності. Але у наступні роки (за *І.Усенком* – особливо після переходу на початку 1927 р. *М.Скрипника* на роботу в Наркомат освіти УСРР) відбулася поступова зміна пріоритетів у діяльності Генеральної прокуратури УСРР. Вона зберегла всі свої наглядові функції і повноваження, але тепер партійні органи орієнтували її не стільки на контроль за діяльністю органів дізнання і слідства, скільки на допомогу їм. Повсякденною практикою стала участь прокурорських працівників разом з представниками ДПУ у різних «трійках» та інших надзвичайних органах, призначених для вирішення економічних і політичних завдань силовими методами. Обвинувальна функція прокуратури висунулася на перший план,

прокурори тепер – найактивніші учасники показових політичних процесів другої половини 1920-х років.

Реорганізація судового устрою. Організація адвокатури

Розвиток *судового устрою* у радянській Україні 1920-х рр. відбувався під знаком проведення судової реформи.

Правовою основою проведення судової реформи стало затверджене постановою ВУЦВК *Положення про судоустрій УСРР* (16 грудня 1922 р.). У зв'язку з необхідністю узгодження українського законодавства про судоустрій із законодавством СРСР та з адміністративно-територіальними змінами, що відбулися в Україні протягом 1923–1925 рр., а також із утворенням у 1924 р. у складі УСРР автономної Молдавської СРР, ВУЦВК затвердив нове *Положення про судоустрій УСРР* (22 жовтня 1925 р.), яке дістало продовження і набуло подальшого розвитку у *Положенні про судоустрій УСРР* (11 вересня 1929 р.), затвердженому ВУЦВК і РНК УСРР.

Положення про судоустрій УСРР (16 грудня 1922 р.), що по суті дублювало аналогічне російське (прийняте на півтора місяця раніше), «з метою охорони завоювань пролетарської революції, забезпечення інтересів держави, прав трудящих та їх об'єднань» (ст. 1) з 1 лютого 1923 р. на території УСРР запроваджувало єдину систему судових установ: 1) народний суд у складі постійного судді; 2) народний суд у складі постійного судді і двох народних засідателів; 3) губернський суд; 4) Верховний Суд УСРР і його колегії. Відповідно, попередній судоустрій: дисциплінарні товариські суди, що існували при губпрофрадах і повітових об'єднаннях профспілок; особливі сесії народних судів; губернські й окружні (районні) революційні трибунали; губернські раднарсуди; Верховний трибунал і відділ Верховного судового контролю Народного Комісаріату юстиції УСРР підлягали ліквідації.

Переважно більшість справ було віднесено до підсудності народного суду, який було визначено основною ланкою судової системи. Він діяв у межах сільського чи міського району, і розглядався як *суд першої інстанції*. Дрібні злочини й окремі категорії цивільних справ (з санкціями до 100 крб. штрафу і до трьох місяців виправно-трудова робіт) народний суддя вирішував *одноособово*, а всі інші, що належали до підсудності народного суду, вирішувалися у складі народного судді і *двох народних засідателів*.

Другою ланкою радянської судової системи було визначено губернський суд, який став *судом першої інстанції* у важливих

справах, віднесених законом до його підсудності (всі кримінальні справи, які раніше належали за підсудністю до губернських трибуналів, цивільні справи за позовами на суму більш як 1000 крб. тощо) та *судом другої інстанції* для розгляду окремих і касаційних скарг і протестів на вироки і рішення підвідомчих йому народних судів.

Губернський суд складався з виборних (губвиконкомом на один рік) голови, двох його заступників (у цивільних і кримінальних справах), 12 постійних членів суду та 10 запасних народних суддів. Засідання касаційних колегій відбувалися за участю трьох постійних членів губсуду або запасних народних суддів, а розгляд справ по першій інстанції – під головуванням постійного члена губсуду за участю двох народних засідателів. Губернський суд працював також у режимі проведення сесій: *надзвичайних* (із залученням співробітників ДПУ), *трудових народних судів* (всі цивільні справи, що виникали з трудового найму, і кримінальні справи про злочинне порушення трудового законодавства) та *пленуму* (вирішував питання судового управління). Після запровадження нового адміністративно-територіального устрою (1 серпня 1925 р.) функції губернських судів перейшли до *окружних судів*, статус яких регулювало *Положення 1925 року*.

Спеціальні суди. Значна кількість справ, а саме щодо військових і деяких інших злочинів, вчинених військовослужбовцями, особливо небезпечні державні і службові діяння, а також злочини, що порушували нормальну роботу транспорту, були підсудні спеціальним судам: *військовим і військово-транспортним трибуналам*.

Згідно з прийнятим ЦВК і Раднаркомом СРСР *Положенням про військові трибунали і військову прокуратуру* (20 серпня 1926 р.), трибунали утворювалися при військових округах, фронтах, арміях, флотах, корпусах, дивізіях. Тут діяло загальносоюзне законодавство, в якому простежувалася тенденція до розширення підсудності військових трибуналів.

Спеціальні суди фактично перебували у віданні наркома юстиції – прокурора УСРР, а зі створенням Верховного суду СРСР (14 липня 1924 р.) – належали до відання Союзу РСР, працюючи під керівництвом військової колегії Верховного Суду СРСР. Певний час існували ще *спеціальні дисциплінарні суди для службовців* державних органів, статус яких визначався прийнятим ВУЦВК і РНК УСРР «*Положенням про дисциплінарні суди*» (29 червня 1927 р.).

Верховний суд. Наприкінці 1922 р. – на початку 1923 р. в УСРР були створені правові й організаційні засади для функціонування

Верховного Суду УСРР (розпочав свою діяльність 11 березня 1923 р.), який очолив судову систему республіки (ст. 55 *Положення* 1922 р.).

Верховний суд створювався у складі: *Президії* (голова, його заступник, голови судової і касаційних колегій), *пленарного засідання* (було правомочним, якщо на ньому були присутні не менше половини всіх його членів та Прокурор республіки або його старший помічник), *касаційних колегій* у цивільних і кримінальних справах (проводились у складі трьох постійних членів суду), судової колегії, дисциплінарної колегії. Голова Верховного Суду УСРР та його заступник, голова судової колегії призначалися Президією ВУЦВК безпосередньо, голови касаційних колегій і члени Верховного Суду – за поданням Народного комісара юстиції республіки. Відкликання з посад суддів Верховного Суду УСРР здійснювалося лише Президією ВУЦВК.

Верховний суд УСРР був правомочним розглядати такі питання: скасувати вирок у зв'язку з нововиявленими обставинами на підставі матеріалів його перевірки і висновку органів прокурорського нагляду; переглянути у порядку судового нагляду протести Прокурора республіки або Прокурора Верховного Суду УСРР на вирoki і рішення усіх судів у кримінальних та цивільних справах, що набрали законної сили. У порядку судового нагляду та за нововиявленими обставинами справи розглядались у касаційних колегіях у такому ж порядку, як і касаційні скарги та протести. У разі, коли справа була вже розглянута касаційною колегією Верховного Суду УСРР, протести виносились на розгляд Пленуму цього суду.

При судовій колегії у кримінальних справах Верховного Суду УСРР передбачалася *слідча частина*, до якої входили слідчі з особливо важливих справ. Слідчі працювали також і при кримінальних відділеннях губернських (окружних) судів.

На організацію та діяльність судових органів в УСРР впливало багато чинників радянської моделі державності. Це прямо позначалося на їхньому статусі й обсязі повноважень, що безпосередньо відображалось у нормативно-правових актах.

Так, на обсязі повноважень та ролі Верховного Суду УСРР вже у 20-ті рр. позначилось утворення Союзу РСР. Відповідно до Конституції СРСР 1924 р. при ЦВК СРСР створювався Верховний Суд СРСР (ст. 43), який міг істотно впливати на Верховний Суд УСРР, оскільки мав, зокрема, право розглядати й опротестовувати перед ЦВК СРСР постанови, рішення, вирoki Верховних судів союзних республік, якщо вони, на його думку, суперечили загальносоюзному законодавству.

За *Положенням* 1925 р. Верховний Суд УСРР, як і раніше, очолював усю судову систему республіки, яка, крім нього, складалася з таких ланок: *народний суд, окружний суд, Головний суд МАСРР*. Згідно з новим *Положенням* 1929 р. Верховний Суд УСРР залишався єдиним судом України, який мав право переглядати вироки, ухвали й рішення всіх судів республіки, що набрали законної сили, у порядку судового нагляду та за нововиявленими обставинами.

На організації та діяльності органів судочинства безпосередньо позначилися тогочасні суспільно-політичні реалії.

Під впливом здійснюваної тоді політики українізації в центральних і губернських органах суду, слідства, дізнання та розшуку, нотаріату вводилося змішане діловодство – українською та російською, а в районах – українською мовою. Говорити у суді належало тією мовою, якою провадиться судочинство, але звинувачені, потерпілі, свідки, експерти, поняті та інші особи, що беруть участь у процесі, мали право говорити рідною мовою. Будь-які заяви та інші ділові папери подавалися зацікавленими особами їх рідною мовою. Для ознайомлення громадян, які не володіли українською і російською мовами, з матеріалами справи при судах вводилися посади судових перекладачів, утримуваних за рахунок нотаріальних зборів. Вони призначалися і звільнялись головами судів.

Адвокатура в УСРР була організована тоді, коли на думку дослідників (*Д.Сусло*), виправдав себе досвід створення її в РСФРР на основі приватної практики. Затверджене ВУЦВК *Положення про адвокатуру УСРР* (2 жовтня 1922 р.), що стало правовою основою її діяльності, повністю відповідало аналогічному російському. Для адвокатури більшовики запровадили потрійний державний нагляд, який покладався на суд, виконком та прокуратуру. Колегії адвокатів у кримінальних і цивільних справах створювалися при губернських радах народних судів (раднарсуду). Члени колегії адвокатів першого складу затверджувалися президіями губвиконкомів за поданням губернського раднарсуду. Після цього у кожній губернії на один рік обиралася президія колегії адвокатів (від трьох до семи осіб), яка приймала нових членів. Юридична допомога оплачувалася залежно від майнового стану клієнта: безоплатно, за таксою чи за згодою. Члени президії зобов'язувалися вносити відрахування зі свого заробітку до фонду президії, яка встановлювала їхній розмір. З 1927 р. робилися спроби перетворити колегії у т. зв. *трудові колективи*, що не мало успіху.

Оскільки навчальні заклади, які готували юристів, не діяли, то цілком природно, що членами колегій адвокатів були в основному

т. зв. «буржуазні спеціалісти», які здобули освіту за царських часів. За цих умов правляча партія, бажаючи зберегти тотальний контроль над адвокатурою, вводила до складу колегій, в основному на керівні пости, більшовиків. Найчастіше це були люди неосвічені, єдиною чеснотою яких було – відданість більшовицькій ідеї. Дослідники (Д.Фіолевський) зазначають, що така тенденція збереглася впродовж існування радянської системи аж до її розпаду. В адвокатуру, наче в штрафний батальйон, на посаду завідувачів юридичних консультацій, зазвичай, направлялися вигнанці і «погорільці» з прокуратури, судів і навіть міліції. Колегії очолювали вихідці з партійних органів та прокурорських структур.

Розвиток конституційного законодавства

Позаяк, факт «укладення» Союзного договору поклав початок новому етапові «конституціоналізму», бо 1924 р. було прийнято першу Союзну Конституцію (окремою частиною до якої ввійшов текст Союзного договору), тому належало під спільний ранжир підігнати її республіканські варіанти. У травні 1925 р. на IX Всеукраїнському з'їзді Рад Постановою *«Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської республіки»* до тексту Конституції УСРР були внесені суттєві зміни, які закріпили існуюче становище, пристосувавши УСРР до нового статусу – союзної республіки (ст. 4). Цією ж статтею законодавчо оформлювалося утворення в складі УСРР Молдавської АСРР.

Здійснювана одержавленою партією потужна централізація народногосподарського і військового управління на територіях радянських республік закріплювалася ст. 9 Конституції (в редакції 1925 р.), яка підкреслювала обов'язкову силу декретів і постанов верховних органів влади Союзу РСР на території УСРР.

Тенденція централізації та уніфікації влади була закріплена конституційно 15 травня 1929 р., коли на XI Всеукраїнському з'їзді Рад було затверджено *другу Конституцію УСРР як союзної республіки*. Викладені в ній права УСРР мали переважно декларативний характер і свідчили про те, що Україна фактично втратила свій суверенітет. Хоча УСРР мав свою Конституцію, втім її зміст цілком і повністю відповідав вимогам Конституції СРСР. Право України на власне законодавство і управління обумовлювалося визначенням верховенства загальносоюзних законодавчих актів.

Текст Конституції 1929 р. складається з п'яти розділів, які включають 82 статті. У першому розділі – *«Загальні положення»* –

подається виклад «Декларації прав і обов'язків трудящих УСРР», яка в дещо іншому виді входила і до першої Конституції. У другому розділі йдеться про «радянське будівництво». Тут цілковито виявив себе принцип централізації, тобто безумовного підпорядкування нижчих владних органів вищим. Зокрема, декларувалося, що організація радянської влади засновувалася на принципі «вся влада Радам». Відповідно, верховним органом влади називався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а на місцях влада належала радам робітничо-селянських і червоноармійських депутатів, районним і окружним з'їздам рад та обраним ними виконкомом.

Конституція вперше конституювала Президію ВУЦВК як вищий законодавчий, виконавчий і розпорядчий орган влади УСРР між сесіями ВУЦВК. Президії надавалися повноваження припиняти та скасовувати постанови РНК УСРР й окремих народних комісаріатів, Всемолдавського ЦВК і окружних виконкомів, видавати декрети, постанови та розпорядження, розглядати й затверджувати проекти декретів і постанов, що вносилися РНК УСРР. Президії ВУЦВК надавалося право законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР, внесення (у порядку, визначеному Конституцією і законодавством СРСР) протестів на постанови Президії ЦВК СРСР, РНК СРСР, а також припинення в обумовлених законом випадках чинності актів союзних наркоматів та інших центральних установ СРСР.

Основні засади виборчої системи, що їх визначила Конституція УСРР (1929), як і раніше, ґрунтувалися на класовому принципі – переваги представництва робітників («диктатура пролетаріату»). Так, делегати на Всеукраїнські з'їзди обиралися Всемолдавським з'їздом та окружними з'їздами з розрахунку: один делегат на 10 тис. виборців – від міських і селищних рад, один делегат на 50 тис. виборців – від сільських рад.

У третьому розділі йшлося про *виборчі права*, привілей користуватися якими мали лише «*трудящі класи*». Тобто, обирати й бути обраними до рад могли громадяни УСРР віком від 18-ти років; особи, які добували засоби до життя виробничою і суспільно корисною працею або вели хатнє господарство, що забезпечувало іншим можливість продуктивно працювати; червоноармійці та червонофлотці; громадяни, які належали до наведених вище категорій, але втратили працездатність; іноземці, які перебували на території УСРР і належали до робітничого класу або селянства і не застосовували найманої праці. А т. зв. «експлуататорські класи» позбавлялися таких прав повністю. Хоча, точне встановлення категорій осіб, позбавлених виборчих прав, було віднесено до

відання ВУЦВК. Цей же орган мав визначати порядок виборів до місцевих рад.

Істотним доповненням до Конституції УСРР (1929) були окремі акти союзного і республіканського законодавства. Так, загальносоюзна «Інструкція про вибори до рад» (1926) запровадила норму про відкрите голосування на виборах (Конституцією дане питання не регулювалося), а також можливість відновлення виборчих прав деякими категоріями громадян. Аналогічній меті служила Постанова ЦВК СРСР від 27 травня 1934 року «Про порядок відновлення у громадянських правах колишніх куркулів», Інструкція ЦВК СРСР «Про вибори до рад в 1934–1935 роках», Постанова ЦВК СРСР «Про зняття з козачтва обмежень по службі в РСЧА» від 20 квітня 1936 року тощо.

Конституція декларувала політичні права для трудящих (свободи слова, друку, зібрань, мітингів та демонстрацій, спілок, віросповідання тощо), для націй – право на самовизначення, на створення національних адміністративно-територіальних одиниць. Мови всіх національностей оголошувалися рівноправними, кожному громадянину гарантувалася можливість вживання рідної мови. Із соціально-економічних прав Конституція гарантувала безплатну освіту, право на розвиток «пролетарськими шляхами української національної культури й культури національних меншостей». Праця визнавалася обов'язком усіх громадян, встановлювався також конституційний обов'язок оборони соціалістичної батьківщини і загальна військова повинність. Почесне право обороняти революцію зі зброєю в руках надавалося лише трудящим, а на нетрудові елементи покладалися інші військові обов'язки. Про права на відпочинок, охорону здоров'я, матеріальне забезпечення непрацездатних та інші соціально-економічні права, як і про особисті права (недоторканність особи, житла, листування тощо), Конституція 1929 р. не згадувала.

Четвертий розділ стосувався питань формування республіканського бюджету, п'ятий присвячувався символіці (герб і прапор) і визначенню столиці, якою на той час був Харків.

Отже, у рік т. зв. «*великого перелому*» конституційно закріплюється всеосяжний централізм державної влади. Під категорією осіб, обмежених у громадських правах, під час колективізації потрапили мільйони заможних селян-трудівників. Невдовзі усіх потенційних «ворогів народу» проженуть через чистки «*Великого терору*» (за А.Авторхановим, аналіз жертв свідчить, що саме серед української інтелігенції жертв терору було

у кілька разів більше, ніж в центральній Росії) та масового голодомору-геноциду 1932-1933 рр., які ми розуміємо як акти цілеспрямованої політики нищення української інтелектуальної еліти, селянства.

Перша кодифікація законодавства УСРР

Вітчизняна наука «історія держави і права» свідчить про закріплення в Україні 1920-х рр. радянської державності. Це спричинилося до якісного скачка у розвитку системи радянського права – *перших кодифікаційних робіт в УСРР*.

Проведення таких робіт об'єктивно було викликано, передовсім, необхідністю зафіксувати правові форми нових суспільних відносин, покликаних до життя непом. Крім того, необхідність проведення в УСРР кодифікації законодавства зумовлювалася потребою узагальнення його розвитку в попередній, *декретний період* і, відповідно, систематизацією правових норм, з метою ліквідації виявлених у законодавстві істотних суперечностей та прогалин.

Дослідники (*І.Усенко*), характеризуючи процес кодифікації радянського законодавства в Україні, обґрунтовано поділяють його на кілька етапів – умовно, – *на першу і другу половину 1920-х років*.

Найбільш активні кодифікаційні роботи розпочалися наприкінці 1921 р. і припадають на першу половину 1920-х рр. У доволі стислий термін – за два-три роки було в основному систематизовано (як кодекси та інші рівнозначні їм законодавчі акти) більшість галузей радянського законодавства. Так, на 1922 р. припадає ухвалення Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів, Положення про судоустрій, Цивільного та Земельного кодексів, Кодексу законів про працю і Кодексу законів про народну освіту. Наступного, 1923 р. було затверджено Закон про ліси. На 1924 р. припадає ухвалення Цивільного процесуального кодексу та Тимчасових будівельних правил, а на 1925 р. – Ветеринарного та Виправно-трудоного кодексів УСРР.

Нову, т. зв. *другу хвилю кодифікації* в УСРР викликало завершення відбудовного періоду і проголошення курсу на індустріалізацію країни, а також стрімке зростання обсягу загальносоюзного законодавства, ухвалення Конституції СРСР 1924 р. та внесення відповідних змін до Конституції УСРР 1929 р. В УСРР тоді були ухвалені: Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану (1926), Адміністративний кодекс (1927), нові редакції Кримінального, Кримінально-процесуального

та Земельного кодексів (1927).

В умовах згорання непу 1927-1929 рр. було ухвалено ще кілька кодифікаційних актів. У лютому 1928 р. Тимчасові будівельні правила замінив Статут цивільного будівництва. У серпні 1928 р. відповідно до Гірничого положення було ухвалено Гірничий кодекс УСРР. У вересні 1929 р. побачили світ *новий* Цивільний процесуальний кодекс і *нова* редакція Положення про судоустрій. А логічним завершенням кодифікаційних робіт (за І.Усенком) стало видання у 1929-1930-х рр. семитомного *Систематичного зібрання (Збірник) чинних законів УСРР*.

Перша кодифікація законодавства УСРР проводилися в рамках *єдиної законодавчої політики* єдиноправлячої в усіх радянських республіках партії більшовиків, базувалася на принципі *єдності радянського законодавства*, а прикладом для неї були законодавчі акти РСФРР. Це означало, що усі прийняті в УСРР кодекси були побудовані строго за відповідними російськими кодексами. Останні, як правило, приймалися за місяць-два до аналогічних українських. Прикладом може слугувати Цивільний кодекс УСРР, затверджений у грудні 1922 р. Він був побудований точно за зразком Цивільного Кодексу РСФРР від 31 жовтня 1922 р. Так само Земельний кодекс УСРР (листопад 1922 р.) своїм змістом повністю відповідав Кодексові РСФРР від жовтня 1922 р. Із 227 статей Кодексу, лише 33 не були точним передруком відповідних статей Земельного кодексу РСФРР. На основі Кримінального кодексу РСФРР 1922 р. будувався також затверджений ВУЦВК (23 серпня 1922 р.) і введений у дію з 15 вересня 1922 р. *Кримінальний кодекс УСРР*. Перший український радянський кримінальний кодекс за своєю структурою фактично був ідентичним КК РСФРР (навіть було збережено однакову з Кримінальним кодексом РСФРР нумерацію й зміст статей).

Втім, у літературі відзначається, що у багатьох випадках українські юристи «випереджали» своїх російських колег. Як приклад наводяться такі факти: тільки в Україні було прийнято Адміністративний кодекс і Кодекс законів про народну освіту. До того ж, на думку фахівців (*І.Усенко*), в Україні значно далі, ніж в Росії, посунулися і спроби підготовки суцільної кодифікації, результатом чого стало видання систематичного зібрання чинних законів УСРР.

Загальною тенденцією розвитку радянського права стало забезпечення пріоритету держави у суспільному житті. Це виявилось у тому, що в нових кодексах пріоритет забезпечувався у загальнодержавних інтересів, у наданні державі права у разі потреби втручатися у будь-які урегульовані законом відносини, незважаючи на

«традиційні права і свободи» (І.Усенко). Так, ст. 1 Цивільного кодексу УСРР обіцяла захист лише тих цивільних прав, які здійснюються відповідно до їх «соціально-господарчого призначення», а ст. 30 цього Кодексу проголошувала недійсною будь-яку угоду, «спрямовану на явну шкоду державі». У Земельному кодексі УСРР також закріплювалося положення про необмежене право вилучення земель у землекористувачів «для державних і громадських потреб» і навіть можливість примусового переселення хліборобського населення в іншу місцевість за рішенням ВУЦВК або губвиконкомів (статті 223-224 ЗК УСРР). Попри те, що Кодекс законів про працю УСРР проголошував принцип добровільної угоди щодо найму і надання робочої сили, у ньому від часів «воєнного комунізму» збереглася норма, яка дозволяла уряду або органам, ним уповноваженим, в будь-який момент за нестачі робочої сили «для виконання найважливіших державних завдань» залучити її «у порядку трудової повинності» (ст. 11 КЗПП УСРР).

Отже, кодифікація права стала найважливішим засобом приведення законодавства до вимог життя у період непу. Нове законодавство УСРР початку непу мало чим відрізнялося від аналогічного законодавства РСФРР. Зміст законодавства РСФРР сприймався законодавством радянської України найчастіше повно і без особливих змін. Визначальною тенденцією розвитку радянського права стає забезпечення у суспільному житті пріоритету держави, державних інтересів.

Тенденції розвитку основних галузей права УСРР

Розвиток українського радянського права 1920-х рр. характеризується суперечливими тенденціями.

З одного боку, кодифікація, що проводилася, мала на меті забезпечити ефективне здійснення непу, а з іншого – після проголошення утворення СРСР на території УСРР чинними ставали загальносоюзні законодавчі акти. Попри те, що союзні органи влади і управління мали приймати правові нормативні акти в межах, передбачених ст. 1 Конституції СРСР (1924), на практиці, здійснюючи правотворчу діяльність, вони поступово відходили за межі прав, наданих їм союзною Конституцією. Тим самим звужували компетенцію УСРР, в т. ч. у сфері правотворення – зводили нанівець законодавство УСРР, підпорядковуючи його союзній правовій системі.

Цивільне законодавство. У правовій сфері тимчасове повернення в досить широких масштабах до приватного господарства, що пов'язувалося з реалізацією нової економічної

політики, найбільш випукло позначалося передусім на цивільному законодавстві. Ухвалені нормативно-правові акти, які, однак, не були позбавлені певних суперечностей, спрямовувалися, насамперед, на урегулювання права власності громадян та розвиток їх ініціативи в економічному житті.

Так, одна з перших постанов РНК УСРР – *«Про кустарну і дрібну промисловість і сільськогосподарську кооперацію»* (21 червня 1921 р.) – надавала можливість громадянам набувати права вільно вести кустарні промисли і створювати дрібні промислові підприємства. Згодом інша Постанова ВУЦВК – *«Про основні приватні майнові права, що визнаються УСРР»* (26 липня 1922 р.) – визначила обсяг і межі приватногогосподарської діяльності громадян. Зокрема, Постановою цілком виключалося із цивільного обігу право власності на нерухомість. Право власності на нерухоме майно допускалося лише за умови, якщо воно не було вилучене з цивільного обігу. Так само, перші спроби денационалізації невеликих будинків трудящих та осіб т. зв. неексплуататорських класів передбачав *«Житловий закон»* (1 листопада 1921 р.). Проте, за цим документом, земельні ділянки – як забудовані, так і незабудовані, – визнавалися власністю держави й передавалися їхньому володільцеві лише в користування.

Вперше юридично було визнано право власності громадян у Постанові Раднаркому УСРР *«Про дозвіл угод з нерухомістю»* (18 листопада 1921 р.), в якій власникам дозволялося відчужувати належні їм ненаціоналізовані будівлі за умови, що в одній сім'ї «набувача» власності не зосереджувалося більш як одне землеволодіння. Подібне відчуження будівель у сільській місцевості заборонялося, за винятком випадків відчуження на підставі ухвал повітових виконкомів. Цей нормативний акт торкався і проблем спадкування. Так, спадкування за заповітом і за законом допускалося в разі, якщо вартість спадщини не перевищувала 10 тис. золотих крб.

Основні положення Постанови *«Про дозвіл угод з нерухомістю»* (18 листопада 1921 р.) були внесені в *Цивільний кодекс УСРР*, який набрав чинності на території УСРР з 1 лютого 1923 р.

Структурно Кодекс складався із загальної частини, розділів про право власності, право зобов'язань і спадкове право. За розміром це був найкоротший цивільний кодекс у світі: налічував лише 435 статей.

Цивільний кодекс УСРР визнавав правоздатність за усіма громадянами, які не були обмежені в правах судом. Дієздатність наставала з досягненням повноліття, тобто із виповненням 18-річного віку. Визначальною для встановлення правових засад у відносинах

власності стала ст. 52 Цивільного кодексу УРСР 1922 р., яка передбачала державну (націоналізовану й муніципалізовану), кооперативну й приватну форми власності. Здійснення громадянами права власності мало відбуватися лише в межах, передбачених законом. Цивільний кодекс визнавав приватну власність фізичних і юридичних осіб, але обмежував її розмір та правомочності власників. Заборонялась можливість реприватизації. Зокрема, у примітці до ст. 59 Цивільного кодексу встановлювалося, що власники, майно яких було експропрійоване на підставі революційного права або взагалі перейшло у володіння трудящих до 24 серпня 1922 р., не мають права вимагати повернення цього майна. Як зазначають дослідники (*Л.Головка*), фактично ця примітка ніколи не була скасована і залишається до наших днів.

З права зобов'язань у Кодексі детально унормовувалися договір купівлі-продажу, договір найму, а також містилися постанови про позику, довіреність, комісію, забезпечення, дарування. У галузі спадкового права, після повного скасування у 1919 р., у період непу право спадщини повертається, але в обмеженому виді. Коло законних спадкоємців обмежується прямими (дітьми, внуками й правнуками) спадкоємцями, дружиною померлого, а також непрацездатними особами, що фактично перебували на утриманні померлого не менше як рік до його смерті. При спадкуванні за законом спадщина ділилася порівно між зазначеними вище особами. З 1928 р. дозволялося робити заповіти також на користь держави, партійних та громадських організацій.

Сімейне законодавство. Перший офіційно прийнятий сімейний кодекс УСРР – *Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану* – було затверджено у травні 1926 року.

У Кодексі по-новому вирішувалось питання про фактичні шлюбні відносини: безспірним доказом шлюбу вважалася тільки його реєстрація. Питання реєстрації шлюбів і розлучень були повністю віднесені до компетенції органів Запису актів громадянського стану (ЗАГС). Значно була спрощена процедура реєстрації. Кодекс ввів і детально регламентував інститут усиновлення (удочеріння), який розглядався як одна з форм громадської допомоги дітям.

Майнові відносини у Кодексі також регламентувалися по-новому. Якщо раніше ці відносини будувалися на основі роздільної власності, то новий Закон вважав роздільною власністю лише майно, яке було придбане до шлюбу. Майно, яке подружжя придбало під час спільного проживання, вважалось таким, що належить їм обом на началах спільної власності. У випадку розподілу майна, яке було

придбане під час шлюбу, Кодекс передбачав одержання кожним з подружжя рівної частки. Таке вирішення питання було спрямоване насамперед на захист інтересів дружини (жінки). Праця жінки по веденню домашнього господарства і догляду за дітьми прирівнювалася до праці чоловіка, яка давала кошти на утримання сім'ї. Походження дітей від певних осіб встановлювалося в судовому порядку.

У Кодексі було визначено і порядок одержання одним із подружжя аліментів від іншого. Так, один із подружжя мав право на аліменти від іншого у випадку *непрацездатності*, яка виникла до шлюбу, під час шлюбу або не пізніше одного року після розлучення.

Земельне законодавство. Якісним етапом у розвитку українського радянського земельного законодавства було прийняття *Земельного кодексу УСРР* (листопад 1922 р.), який став основним джерелом земельного права в УСРР до проведення суцільної колективізації.

На змісті Кодексу відбилася те, що його було прийнято в період непу. З одного боку, він будувався на основі державної власності на землю, а з іншого, – й на збереженні селянського господарства й на визнанні за ним деякої самостійності у господарюванні. Наприклад, Кодексом допускалися *трудова оренда землі* та як допоміжна – використання найманої праці. Кодекс регулював правові відносини, пов'язані з володінням і користуванням землею. Усі земельні *спори* вирішували окремі земельні *судові комісії* – районні, окружні та губернські.

З виданням Закону СРСР «Загальні основи землекористування і землевпровадження» (грудень 1928 р.) та здійсненням суцільної колективізації, «Земельний кодекс УСРР» у більшій частині втратив своє значення.

Трудове законодавство. З переходом до непу було скасовано усі трудові повинності і в основу залучення робочої сили було покладено *принцип трудових договорів* або угод між державними підприємствами і установами, а також приватними підприємствами та особами, що наймаються.

Значна кількість нормативних актів, що регулювали трудові відносини, зумовили потребу систематизації трудового законодавства, що і було зроблено у жовтні-листопаді 1922 року «Кодексом законів УСРР про працю» (КЗПП УСРР), що складався з 17 розділів та 192 статей.

Кодекс встановлював, що його норми поширюються на всіх осіб, що працюють за наймом, і є обов'язковим для усіх підприємств, установ і господарств. Оголошувалися недійсними

усі договори і угоди про працю, які погіршували її умови порівняно з нормами Кодексу.

У Кодексі зазначалося, що тривалість нормального робочого дня не може перевищувати 8 годин. Для осіб у віці від 16 до 18 років, для тих, хто працював на підземних роботах, та для осіб розумової і «конторської праці» встановлювався 6-годинний робочий день. Надурочна робота за Кодексом не допускалася.

Регламентуючи порядок розв'язання конфліктів і розгляду справ про порушення трудового законодавства, *кодекс встановив, що справи про порушення законів про працю мають розв'язуватися на засіданнях особливих сесій народних судів або в порядку примирного розгляду – в розціночно-конфліктних комісіях, примирних камерах і третейських судах.*

Кодекс законів УСРР про працю встановлював основні засади соціального страхування. Кодекс чітко визначав зміст соціального страхування, встановивши, що воно охоплює: надання лікарської допомоги, видачу допомоги при тимчасовій втраті працездатності в разі хвороби і т. ін., видачу додаткової допомоги, зокрема, на годування дитини, поховання, видачу допомоги при безробітті, інвалідності тощо. Страхові внески до фонду соціального страхування вносились підприємствами, установами, господарствами та особами, які користувалися найманою працею. Заборонялися будь-які стягнення із зарплати працівників для їх соціального страхування.

Виправно-трудове законодавство. Прийшовши до влади 1917 р., більшовики покінчили з попередньою, російсько-імперською пенітенціарною системою. А розбудова радянської пенітенціарної системи розпочалася на принципово нових засадах відповідно до потреб пролетарської влади.

Правовою основою розвитку радянської пенітенціарної системи з другої половини 1920-х рр. став затверджений ВУЦВК *Виправно-трудовий кодекс УСРР* (27 жовтня 1925 р.). Він закріпив головні принципи виправно-трудового права: відмова від місць ув'язнення тюремного типу (тюремне ув'язнення як форму покарання було скасовано ще в 1920 р.), розвиток мережі трудових колоній, обов'язковість праці засуджених, організація режиму відбування покарань на гуманних засадах, застосування прогресивної системи покарання (тобто поступове полегшення режиму для тих, хто виправляється), сувора ізоляція найбільш небезпечних злочинців тощо.

Серед місць ув'язнення, які передбачав кодекс, переважали установи, в яких засуджені тримались без суворої ізоляції від суспільства. Провідним принципом перевиховання в таких установах

проголошувалась *праця*. До них належали: будинки попереднього ув'язнення (для тих, хто перебував під слідством), будинки примусових робіт (*допри* – від рос. – *дом общественных принудительных работ*), сільськогосподарські трудові колонії, т. зв. *реформаторії* для неповнолітніх правопорушників. Поряд з реформаторіями в Україні з 1924 р. діяли *трудові комуні* ОДПУ та Наркомату освіти УСРР. Це були виправні установи інтернатного типу. В комуні направлялись діти віком від 10 до 18 років, затримані за жебракування, безпритульні та правопорушники. Саме діяльність таких комун пов'язана з ім'ям А.Макаренка. І тільки один вид установ з виконання покарань – ізолятори спеціального призначення – передбачав позбавлення волі в умовах суворої ізоляції осіб, засуджених за найбільш тяжкі злочини, в тому числі за всі злочини, скоєні «класово ворожими елементами». При визначенні режиму відбування покарань характерною ознакою стало домінування *класового принципу*.

Кримінальне законодавство. Основою для створення Кримінального кодексу УСРР – єдиного нормативного акта, який відображав державну кримінально-правову політику – стали російські «Керівні засади» (1919 р.), а також прийняті урядом УСРР впродовж 1921 р. нормативні акти, що спрямовувалися на боротьбу з бандитизмом (Постанова «*Про заходи боротьби з бандитизмом*»), посадовими злочинами (Постанова «*Про заходи боротьби з посадовими злочинами*»), хабарництвом (Постанова «*Про боротьбу з хабарництвом*»).

Порівняно з раніше чинним кримінальним законодавством, Кримінальний кодекс УСРР (1922 р.) передбачив у своєму складі *Загальну* (в основі якої було покладено російські «Керівні засади» 1919 р.) і *Особливу* частини. У Загальній частині законодавець подавав своє розуміння злочину, мети і системи покарань. Зокрема, під злочином розумілися «*будь-яка суспільно небезпечна дія або бездіяльність, що загрожує основам радянського ладу і правопорядку, встановленого робітничо-селянською владою на перехідний до комуністичного період*» (ст. 6). Метою покарання, яке здійснювалося судовими органами на основі «соціалістичної правосвідомості», мало стати позбавлення злочинця можливості вчиняти нові злочини, а ширше – запобігання правопорушенням.

Склади конкретних злочинів, що формулювалися в Особливій частині першого КК УСРР, були спрямовані на виконання соціально-політичних завдань більшовиків. Структурована на підставі родових об'єктів злочинних посягань Особлива частина КК УСРР (1922) включала такі групи злочинів: державні (контрреволюційні) злочини (вперше була встановлена

відповідальність за недонесення про державні злочини); злочини проти порядку управління; посадові (службові) злочини; майнові злочини; військові злочини; злочинні порушення правил охорони народного здоров'я; злочини проти суспільної безпеки та громадського порядку. Визначалися санкції за їх скоєння – від громадського осуду, позбавлення волі й до вигнання за межі УСРР. Максимальний термін позбавлення волі становив десять років, а мінімальний – шість місяців. У справах, що перебували на розгляді у ревтрибуналах, могла застосовуватися вища міра покарання – *розстріл* (від неї звільнялися неповнолітні, вагітні жінки, а також розстріл як міра покарання не міг бути призначений, якщо з часу вчинення злочину минуло більше п'яти років).

Після утворення СРСР (грудень 1922 р.), зокрема прийняття першої загальносоюзної конституції (1924), основним джерелом кримінального права стали «*Основні засади кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік*» (31 жовтня 1924 р.), які містили переважно норми Загальної частини кримінального права.

Прийняття «Основних засад...» (1924 р.) започаткувало новий етап розвитку радянського кримінального права. *По-перше*, цей акт найбільш яскраво відображав *необхідність посилення кримінальної репресії* – основу кримінально-правової політики більшовицької держави у наступні більш як 30 років. *По-друге*, під впливом цього нормативного акта аж до розпаду СРСР (грудень 1991 р.) *формально* розвиток структури кримінального законодавства здійснювався на двох рівнях – *загальносоюзному й республіканському*. Хоча остання обставина через формулювання єдиних для усього СРСР принципів, понять та інститутів кримінального права аж ніяк не перешкождала глибокій уніфікації кримінально-правових норм.

Ідеєю посилення кримінальної репресії були позначені прийняті на загальносоюзному рівні в один день (25 лютого 1927 р.) кілька кримінально-правових актів: «*Положення про злочини державні*», у якому визначалися дві групи державних злочинів: контрреволюційні та особливо небезпечні для Союзу РСР злочини проти порядку управління, давалося поняття т. зв. *контрреволюційних злочинів* (будь-які дії, спрямовані на повалення, підлив або послаблення робітничо-селянської влади, зовнішньої безпеки Союзу РСР і основних господарських, політичних та національних здобутків пролетарської революції), їх склад (антирадянська пропаганда та агітація, розповсюдження неправдивих чуток, що могли викликати суспільну паніку, збуджувати недовіру до влади

та дискредитувати її) та основні напрями кримінально-правової боротьби з ними; «Положення про військові злочини» визначало поняття військового злочину, коло діянь, які утворювали військові злочини, їх склади та покарання за їх учинення. Постанова ЦВК СРСР «Про зміни основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік» (27 лютого 1927 р.) вимагала зазначені та деякі інші загальносоюзні кримінально-правові акти включити до складу республіканських кримінальних кодексів. У результаті – з'явився узгоджений з пропонованими змінами *Кримінальний кодекс УСРР 1922 р. (у редакції 1927 р.)*. Оскільки зміни, внесені (8 червня 1927 р.) в республіканський акт, були досить вагомими, в юридичній літературі його часто називають *Кримінальним кодексом 1927 р.*, що формально не зовсім правильно.

Найбільш повно посилення кримінальної репресії, звісно, демонструвала Особлива частина КК УСРР (у редакції 1927 р.), яка, зокрема, передбачала: 1) можливість застосування кримінальної репресії за вчинення *діянь без вини* (до всіх повнолітніх членів сім'ї військовослужбовця, який вчинив втечу або переліт за кордон, що проживали з ним разом, навіть якщо вони не знали про намір винного, застосовувалось позбавлення виборчих прав та заслання у віддалені райони Сибіру строком на п'ять років); 2) можливість застосування заходів соціального захисту до осіб, які перебували у т. зв. *небезпечному стані*, тобто «*небезпечні своїм зв'язком із злочинним оточенням чи своєю колишньою злочинною діяльністю*» – застосовувався принцип т. зв. *об'єктивного ставлення у провину*. Зауважимо: прийняттям цієї норми нехтувалася загальновизнана в теорії кримінального права засада про те, що *закон не має зворотної сили*; 3) Можливість застосування аналогії кримінального закону, яка розв'язувала руки виконавцям політики терору тощо.

Характерним ставало покарання за неповідомлення про державні злочини. Кількість злочинів, за які передбачалася можливість застосування смертної кари, зросла на третину. Розстріл як вища міри соціального захисту згадується близько 50 разів. Такі зміни обґрунтовано давали підстави зарубіжним правознавцям (*Т.Гінпель*) характеризувати тодішнє радянське кримінальне право «*одностороннім класовим виміром справедливості з засадою терору у виді закону*».

Адміністративно-правова система, що закріплювалася в країні репресивними методами, потребувала нових визначень і доповнень у кримінальному праві, тому впродовж двох років після прийняття нової редакції кримінального кодексу було додатково прийнято ще 56 законодавчих актів. Вони стали опертям щодо

розширення можливості кваліфікації широкого кола дій як злочинних, а отже, – і застосування кримінальної репресії.

Радянська державність і право в Україні у період сталінського тоталітарно-репресивного режиму (1930-ті – початок 1950-х рр.)

Розвиток тенденції централізації та уніфікації державної влади УСРР– УРСР у 1930-ті рр.

Головною передумовою формування радянського тоталітаризму в Україні стала втрата нею своєї незалежності і включення її як Української Соціалістичної Радянської республіки (УСРР) до складу СРСР, що відбулося впродовж 1917-1922 рр. Насадження окремих елементів тоталітаризму в Україні маємо вже тоді на прикладі рішучих спроб реалізації комуністичної доктрини через політику «воєнного комунізму».

В умовах утвердження тоталітарного режиму, коли в СРСР утвердилася державна система, що характеризувалася всеохоплюючим і жорстким контролем суспільства з боку центральних державних органів і правлячої компартії, Україна продовжувала втрачати елементи своєї суверенності. Насамперед це виявлялося у посиленні тенденції до централізації та уніфікації центральних органів державної влади і управління.

До середини 1930-х рр., згідно з Конституцією УСРР 1929 р., центральними органами влади визнавалися *Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет (ВУЦВК), Президія ВУЦВК, Раднаком та наркомати УСРР*. Конституційно визначалися правовий статус та компетенція зазначених органів, яку дослідники (*О.Мироненко, І.Усенко, В.Чехович*), посиляючись на нечітко виписану різницю у правовому статусі зазначених органів, рівно ж як і їх компетенцію, характеризують як певну ієрархічну структуру без жодних ознак поділу державної влади і відповідної системи «стримувань і противаг».

Так, Всеукраїнський з'їзд Рад оголошувався найвищим органом державної влади на території республіки, а видані ним нормативні акти вважалися юридичною базою для прийняття іншими державними органами своїх рішень: заслуховував і затверджував звіти про діяльність уряду. ВУЦВК трактувалося як верховний законодавчий, розпорядчий і виконавчий орган влади у періодах між з'їздами. А Президія ВУЦВК була законодавчим,

розпорядчим органом у період між сесіями ВУЦВК. Розпорядчим і виконавчим органом ВУЦВК визначався Раднарком УСРР.

Оскільки тоталітарний режим не потребував представницьких органів влади, то роль Всеукраїнських з'їздів рад у законотворчій діяльності неухильно знижувалася, ослабло його значення у політичному, економічному та соціальному житті республіки. Всеукраїнський з'їзд рад не мав повноти влади, діяльність його обмежувалася, він цілком залежав від рішень центральних партійних органів, а також постанов всесоюзних з'їздів рад і ЦВК СРСР. У тоталітарній державі з'їзди ставали декоративними форумами, які «цілком і повністю» схвалювали усі пропозиції та рішення партапарату, закріплювали їх юридично.

Про послаблення ролі Всеукраїнських з'їздів Рад свідчить і порушення термінів їх скликання. Відповідно до Конституції УСРР 1929 р. чергові з'їзди рад мали скликатися один раз на два роки. В реальному житті це положення не виконувалося. Наприклад, перерва між XII і XIII з'їздами становила чотири роки (1931–1935 рр.). Партія свідомо порушувала Конституцію, оскільки Всеукраїнський з'їзд Рад, який юридично був вищим державним органом, фактично нічого не вирішував. Нерегулярно також скликалися сесії ВУЦВК. Час між їхнім скликанням коливався від 1,5 місяця до одного року. Досить широкий склад ВУЦВК (кількість його членів доходила до 366 чоловік) лише створював видимість демократії, бо на практиці досить часто робив цей орган малопрацездатним. Рішення ВУЦВК часто мали декларативний характер.

На тлі фактичного позбавлення повноважень представницьких державних органів посилювався вплив виконавчої влади – уряду республіки – Раднаркому УСРР на всі сфери державного життя.

Згідно з Конституцією (1929) на Раднарком УСРР, відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом, ВУЦВК та його Президією, покладалося здійснення загального керівництва УСРР (В.Чехович). Конституція також визначила склад Раднаркому (входили Голова РНК, його заступник, народні комісари, а також уповноважені загальносоюзних наркоматів, які мали дорадчий або вирішальний голос відповідно до постанови ВУЦВК, а також інші особи згідно з постановами ВУЦВК) та зберігала за урядом право в межах, наданих йому ВУЦВК, видавати законодавчі акти та постанови, обов'язкові до виконання на всій території УСРР. Однак форсовані темпи індустріалізації, суцільна колективізація сільського господарства об'єктивно призводили до дедалі більшого зосередження влади у центрі, в ЦК ВКП(б). Щоб забезпечити чітке виконання директив, що надходили з Москви, а отже, посилити

контроль центру за республіканськими органами, постановою ЦВК і Раднаркому СРСР (18 січня 1931 р.) при раднаркоммах (урядах) союзних республік на постійній основі утворювались спеціальні *виконавчі комісії* (комісії виконання).

Централізаторські тенденції торкнулися як діяльності окремих наркоматів, так і принципів їх роботи. Поступово ліквідовуються республіканські комісаріати і створюються союзні. З посиленням підлеглості центру були реорганізовані наркомати землеробства, зернових та тваринницьких радгоспів, освіти. Зокрема, відповідно до постанови ЦВК і Раднаркому СРСР (23 липня 1930 р.) керівництво вищими навчальними закладами було передано в підпорядкування відповідним загальносоюзним наркоматам і господарським об'єднанням. У віданні республіки залишилися тільки педагогічні навчальні заклади та університети.

Одним із шляхів посилення впливу центру на республіки стало розукрупнення окремих відомств. Так, замість ліквідованої Вищої ради народного господарства (ВРНГ) СРСР (січень 1932 р.) було створено три галузевих наркомати: два загальносоюзних – важкої та лісової промисловості, які здійснювали керівництво цими галузями в Україні через своїх уповноважених при Раднаркомі УСРР, і один об'єднаний – Наркомат легкої промисловості. На основі загальносоюзного законодавства ВУЦВК УСРР і РНК УСРР перетворили ВРНГ УСРР у Наркомат легкої промисловості (30 січня 1932 р.). Однак вже у жовтні 1936 р. Президія ЦВК УСРР прийняла постанову про створення союзно-республіканських наркоматів легкої, харчової, лісової промисловості, внутрішньої торгівлі УСРР, а 8 грудня 1936 р. було створено загальносоюзний Наркомат оборонної промисловості.

Процес реорганізації вищих органів державного управління України здійснювався на засадах посилення ролі загальносоюзних наркоматів, а також обмеження колегіальності їх діяльності.

Так, згідно з Постановою ВУЦВК і Раднаркому УСРР *«Про реорганізацію народних комісаріатів та центральних установ УСРР»* (7 квітня 1934 р.) для «спрощення» керівництва і посилення єдиначальності при всіх наркоматах УСРР на деякий час були ліквідовані колегії. Відповідальність за діяльність наркоматів повністю покладалася на наркомів та їхніх заступників. Замість ліквідованих колегій при наркоматах створювались ради, які складалися з 30-50 чоловік, переважно працівників місцевих організацій та підприємств, і збиралися раз на два місяці. Це означало ліквідацію залишків колегіальності й демократизму в роботі міністерств і створювало передумови для суб'єктивізму, волюнтаризму та сваволі вищих чиновників.

3 другої половини 1930-х рр., внаслідок уніфікації за загальносоюзним зразком організації державної влади, було змінено найменування вищих органів влади республіки.

Після XIII Всеукраїнського з'їзду Рад (січень 1935 р.) Всеукраїнський з'їзд Рад перейменовано на з'їзд *Рад УСРР*, ВУЦВК – на *ЦВК УСРР*, Президію ВУЦВК – у *Президію ЦВК УСРР*. Відповідно до цього змінились і назви вищих органів державної влади Молдавської АСРР. Згодом на Надзвичайному XIV з'їзді Рад (січень 1937 р.) замість назви «Українська Соціалістична Радянська Республіка» (УСРР) встановлено назву «*Українська Радянська Соціалістична Республіка*» (УРСР).

Найповніше пріоритет держави, зокрема загальносоюзного центру, було закріплено у новій («сталінській») Конституції УРСР (30 січня 1937 р.), укладеній на основі союзної Конституції (5 грудня 1936 р.), яка внесла зміни в організацію побудови системи органів державної влади і державного управління.

Замість з'їздів Рад, ЦВК УРСР та їхніх Президій створювалася *Верховна Рада УРСР* як найвищий орган державної влади республіки, її єдиний законодавчий орган. До її компетенції належало затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства і соціально-культурного розвитку, встановлення відповідно до законодавства Союзу РСР місцевих податків, зборів і розміру неоподаткованих доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. Депутати мали право недоторканності. На їхні запити члени уряду були зобов'язані відповідати у 3-денний строк.

Верховна Рада УРСР обирала *Президію* – колегіальний постійно діючий орган влади у періоди між сесіями Верховної Ради. Президія Верховної Ради України видавала укази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скасовувала рішення обласних рад у разі їх невідповідності законам республіки, скликала сесії Верховної Ради України, мала право проводити референдуми, здійснювати помилування, присвоювала почесні звання республіки. Погоджуємося з авторитетними дослідниками (*О.Мироненко, І.Усенко, В.Чехович*), що цей компактний, малочисельний за складом державний орган став дуже зручним для штампування рішень, які були винесені вищими партійними інстанціями. Явочним порядком через Президію тепер проводяться укази про внесення змін і доповнень у закони. Як наслідок – більша частина законодавчих норм почала запроваджуватись шляхом видання указів Президії, які, щоправда, відтак мали затверджуватися Верховною Радою.

Верховна Рада створювала Уряд республіки – *Раду Народних Комісарів* (Раднарком, РНК) як виконавчий і розпорядчий орган державної влади УРСР. РНК здійснювала керівництво народними комісаріатами республіки та іншими підпорядкованими їй інстанціями, об'єднувала і спрямовувала діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, вживала заходів до виконання народно-господарських планів, державного і місцевого бюджетів, до забезпечення громадської безпеки, захисту інтересів держави, охорони прав громадян, контролювала діяльність РНК Молдавської АРСР та обласних виконкомів. Уряд республіки мав право видавати постанови і розпорядження на основі та на виконання законів СРСР і УРСР, постанов і розпоряджень РНК СРСР, а також перевіряти їхнє виконання.

До складу РНК УРСР входили голова Раднаркому, його заступник, голова державної планової комісії УРСР, уповноважений комітету заготівель СРСР, начальник управління у справах мистецтв, уповноважені загальносоюзних наркоматів і 14 наркомів УРСР. Десять з них очолювали союзно-республіканські наркомати і тільки чотири – республіканські (освіти, місцевої промисловості, комунального господарства, соціального забезпечення). Така структура Раднаркому свідчила про максимальну централізацію в справах державного управління. Причому ця тенденція дедалі посилювалась.

Характерною рисою централізації та уніфікації державної влади стала підміна партійними комітетами усіх інших законодавчих і виконавчих структур. Так, безпосередньо з центру здійснювалося політичне управління Молдавською АРСР і економічне – Донбасом. Зміцнення основ командно-адміністративної системи вело до формування переважно вертикальних зв'язків і ліквідації територіальних господарських структур (трестів).

Отже, державне будівництво в радянській Україні 1930-х рр. розвивалося в напрямі його уніфікації у загальносоюзному масштабі, характеризувалося наростанням централізаторських тенденцій в СРСР та, відповідно, звуженням компетенції УРСР і повною втратою республікою декларованого конституційними актами 1936-1937 рр. суверенітету. З державними структурами було об'єднано партійний номенклатурний апарат. Характерними рисами тогочасного державного устрою УРСР стали бюрократизація державного і суспільного життя, згортання демократичних форм і методів роботи рад, централізація виконавчих структур і всевладдя апаратної номенклатури на усіх рівнях державного та суспільного життя.

Організація органів місцевої влади

Організація органів місцевої влади в радянській Україні упродовж 1930-х рр. зазнавала певних змін, що характеризувалися кількома особливостями.

По-перше, зміни мали формально-організаційний характер. До середини 1930-х рр. місцевими органами влади, за Конституцією УСРР (1929), були: а) ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів; б) з'їзди рад – районні і окружні, а також їх виконавчі комітети. Чергові районні й окружні з'їзди мали скликатися один раз на рік. Позачергові з'їзди могли скликатися на пропозицію вищестоящих з'їздів рад чи виконкомів районних чи окружних рад. Виконавчі комітети обиралися з'їздами рад і у періоди між з'їздами вважалися вищими органами влади на місцях. Для керівництва поточною роботою виконкоми обирали президії, котрі в період між засіданнями виконкомів користувалися всіма правами останніх.

Конституція УРСР (1937) зафіксувала перетворення рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів у *ради депутатів трудящих*. Функції державного управління мали виконувати обласні, міські, районні, селищні та сільські ради депутатів трудящих та їхні виконавчі та розпорядчі органи – *виконавчі комітети* (виконкоми). Ради всіх рівнів обиралися таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Конституційно встановлювався замість пленарного *сесійний порядок* роботи рад. У період між сесіями однією з організаційних форм діяльності депутатів були *постійні комісії рад*.

У зв'язку з ліквідацією системи з'їздів рад нова Конституція республіки встановлювала *повну підпорядкованість виконкомів відповідним радам*, а також виконкомам вищих рад. Місцеві ради депутатів трудящих обирали виконкоми у складі голови, його заступників, секретаря і членів виконкому. Вони керували культурно-політичним і господарським будівництвом на своїй території. Тому створювали органи управління – *відділи та управління*, що підпорядковувались як самій раді депутатів трудящих та її виконкому, так і відповідному наркомату УРСР.

По-друге, для посилення управління місцевими органами влади, підвищення ефективності контролю за ними, в республіці протягом 1920-1930-х рр. тривав пошук оптимальної системи адміністративно-територіального устрою. Нагадаймо, що відповідна реформа 1922–1925 рр. передбачала перехід від чотириступеневої системи управління (*губернія – повіт – волость – село*) до

триступеневої (округ – район – село). Однак з метою поліпшення економічного стану округів і скорочення витрат на утримання державного апарату ВУЦВК і РНК УСРР у вересні 1930 р. прийняли постанову про перехід на двоступеневу систему управління (*центр – район*).

На території УСРР були створені 503 нові адміністративні одиниці: одна автономна республіка – Молдавська, 18 міст як окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони. Передбачалось, що завдяки цьому директиви безпосередньо надходитимуть з республіканського центру на місця, швидше виконуватимуться. Проте незабаром проявилися суттєві недоліки такого адміністративно-територіального устрою, оскільки управляти з центру півтисячею районів було незручно й обтяжливо. Тому в лютому 1932 р. відбувся перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему управління: *центр – район – область*.

В Україні було створено п'ять областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську та Одеську. Згодом додалися ще дві – Донецька (з центром у м. Артемівськ) і Чернігівська, а також Молдавська АСРР, в 1937 р. – Миколаївська, Полтавська, Житомирська, Кам'янець-Подільська, в 1938 р. – Ворошиловградська (сьогодні – Луганська), в 1939 – Запорізька, Кіровоградська і Сумська. Створення областей пояснювалося необхідністю посилення конкретного оперативно-господарського керівництва усіма галузями господарства відповідно до економічних і виробничих умов окремих регіонів України. В умовах командно-адміністративної системи обласним центрам надавались великі переваги в соціальному розвитку, що вигідно відрізняло їх від інших міст.

Утім, з огляду на господарські і військово-стратегічні міркування, подекуди поділ на округи залишався. Так, у 1933 р. з Донецької області було виділено окрему адміністративно-господарську одиницю – Старобільський округ. Постановою ЦВК УСРР від 4 травня 1935 р. було організовано шість прикордонних округів на території Київської області.

Чергові зміни в адміністративно-територіальному устрої сталися з приєднанням Західної України (1939), коли до УРСР долучилися Львівська, Дрогобицька, Станіславська (тепер – Івано-Франківська), Тернопільська, Волинська та Рівненська області. А в 1940 р. – відійшла Молдавська АСРР, перетворена на союзну республіку. Того ж року утворились нові області в складі УРСР в результаті приєднання Північної Буковини та Бессарабії – Чернівецька та Ізмаїльська.

Зазначимо, що і в 1930-х рр. продовжувалася практика попереднього десятиріччя щодо т.зв. *розсоборизації* України. Поза межами УРСР у той час опинилася значна частина етнічної української території: у 1939 р. – Берестейщини, в 1940 р. – Придністров'я. Це відбулося навіть без формального дозволу вищої законодавчої влади УРСР, як це передбачалося тодішньою Конституцією.

По-третє, розбудова тоталітарного режиму в СРСР об'єктивно вступала у протиріччя з національною адміністративно-територіальною децентралізацією країни. Тому існування національних районів і сільрад не дістало законодавчого закріплення у прийнятій Конституції СРСР (1936) та розроблених на її основі конституціях союзних республік.

Ліквідація національних районів та сільрад в УРСР здійснювалася за ініціативою вищого партійного керівництва відповідно до постанов ЦК ВКП(б) *«Про ліквідацію національних районів і сільрад»* (17 грудня 1937 р.) та ЦК КП(б)У *«Про реорганізацію національних районів та сільрад УРСР у звичайні райони і сільради»* (16 лютого 1938 р.). Їх реалізація узалежнювалася специфікою протікання суспільно-політичних процесів у республіці. Зокрема, виконання постанов збіглося в часі з піком масових політичних репресій та майже повною заміною республіканського партійно-державного керівництва, що на деякий час паралізувало цю роботу. Фактично вихолощені національні райони та сільради, в яких адміністрація, школи, преса позбавлялися права функціонувати рідною мовою, були тимчасово залишені як адміністративно-територіальні одиниці з метою якісного проведення нового перепису населення. Після закінчення перепису 1939 р. та підведення його попередніх підсумків було повторно прийнято постанову ЦК КП(б)У *«Про ліквідацію та реорганізацію національних районів і сільрад»* (5 березня 1939 р.), яка згодом була продубльована відповідною постановою Президії Верховної ради УРСР. Упродовж березня-квітня 1939 р. усі національні райони та сільради у республіці припинили своє існування.

По-четверте, насадження тоталітарної системи вимагало значної перебудови роботи місцевих органів влади і управління. Їх орієнтували на ефективне виконання завдань «соціалістичної реконструкції», зокрема колективізації сільського господарства. Маючи це за основну мету, комуністична партія застосовувала методи, спрямовані на розшарування єдиної селянської маси, протиставлення бідноти заможному селянству.

Особлива увага приділялася активізації *комнезамів*, перетворенню їх на масові бойові організації бідноти, здатних

покінчити з куркульством. Для цього партійні та радянські органи збільшували кількість комнезамів. У першій половині 1930 р. в Україні налічувалося близько 1 млн. 600 тис. членів комнезамів, – майже втричі більше, ніж у 1928 р. Щоправда, комнезами, як раніше, вже не могли підміняти діяльність сільських рад, однак все ще суттєво впливали на їх політику стосовно колгоспного будівництва.

У сенсі ефективного використання органів місцевої влади для виконання завдань суцільної колективізації сільського господарства серйозної перебудови вимагали *сільські ради*. Так, листопадовий пленум ЦК ВКП(б) (1929 р.) вказав, що сільські ради як органи державної влади зобов'язані очолити боротьбу за суцільну колективізацію та ліквідацію куркульства як класу. За новим *Положенням про сільські ради* (1 липня 1931 р.) кожна сільрада мала власний бюджет і права юридичної особи; створювалися секції, котрі здійснювали керівництво окремими ланками господарського і соціально-культурного розвитку. При радах, у складі яких було не менш як три депутати, створювалися депутатські групи. На практиці проводилися «чистки» сільських рад, до них вводилися люди, здатні організовувати колгоспи і вести нещадну боротьбу із залишками заможного селянства.

По-н'яте, діяльність місцевих рад була під постійним контролем партійних органів, характеризувалася наростанням централізаторських тенденцій (залежність від вищих державних органів), посиленням ролі виконавчих структур. Фактично це засвідчувало трансформацію радянської системи у суто бюрократичну структуру, в якій конкретними органами влади на місцях були не ради, а їх виконавчі комітети, президії виконкомів. Головну роль у них відігравали члени партії. В умовах домінування командно-адміністративних, авторитарних методів управління суспільством компартія своїми рішеннями визначала і спрямовувала діяльність рад, фактично заступаючи їх. Відбувалося цілеспрямоване злиття партійних та державних органів влади. Партійні комітети приймали постанови щодо рад, які мали директивний характер. Ради без узгодження з партійною верхівкою не могли самостійно вирішити жодного важливого питання. Голови райвиконкомів, міськвиконкомів і облвиконкомів не обирались, а призначались за поданням відповідного партійного органу.

Отже, впродовж 1930-х років у радянській Україні організація органів місцевої влади зазнавала змін: *формально-організаційних*, у зв'язку зі зміною конституційних актів; *адміністративно-територіальних*, у зв'язку з проведенням реформ адміністративно-територіального устрою; *функціональних*, у зв'язку з насадженням тоталітарної системи. Постійний контроль місцевих органів влади,

передовсім, рад усіх рівнів, з боку партійних органів, фактично означав, що ради, як органи представницької влади, перетворилися на декорацію псевдodemократії, ширму, за якою панували монополія компартії на владу.

Індустріалізація і зміни у соціально-правовому становищі робітництва

Передумовою змін у соціально-правовому статусі робітників стала програма індустріального розвитку країни. Націлена на кардинальну модернізацію промисловості, вона об'єктивно позначилася на соціальній структурі радянського суспільства, зокрема робітництва.

З одного боку, держава намагалася стимулювати частину робітництва через організацію масового виробничого змагання, а з іншого – змушувала виконувати плани «соціалістичного будівництва» за допомогою переважно карально-репресивних заходів. Фактично у 1930-х рр. в українських робітників (за Л.Снісаренко) був вибір: стати або героєм праці, або об'єктом морального осуду, чи навіть суб'єктом злочину.

Початком курсу партії на використання різного роду стимулюючих заходів щодо робітництва стала Постанова ЦК ВКП(б) «*Про соціалістичне змагання фабрик і заводів*» (9 травня 1929 р.). Для розгортання змагання запроваджувалися різні форми «суспільного заохочення»: червоний список, почесна грамота, трудовий прапор. При цьому громадська думка «оброблялася» за допомогою пропаганди ударної праці та морального осуду тих, хто не хотів працювати ударно.

Стимулювання ударників впроваджувалося також шляхом встановлення закономірного зв'язку між виробничими досягненнями, трудовою дисципліною і можливістю отримання певних благ. Наприклад, з 1931 р. розпорядженням Наркомату праці (НКП) УСРР виділявся фонд промтоварів для преміювання робітників вугільної промисловості. А в липні 1931 р. було прийнято закон, за яким розмір будь-яких соціальних пільг ставився у залежність від стажу роботи на підприємстві.

Зміст і масштаби карально-репресивних заходів щодо робітників зазнавали постійного «удосконалення» і розширення: від методів позаекономічного примусу шляхом адміністративного тиску до заходів репресивного характеру. Посилення адміністративного тиску – виявлялося у моральному осуді всіх тих, хто ухилявся від ударної праці, висловлював незгоду зі способами реалізації проголошеного курсу. Заходи громадського впливу (показові суди, бесіди, стінгазети,

«чорна» дошка) доповнювалися грошовими стягненнями.

Нова тенденція втілювалася через звуження правового поля захисту прав працюючих та шляхом розширення повноважень адміністрації підприємств.

Вжиті заходи перетворювали робітників на слухняних виконавців владних розпоряджень. Так, затверджені НКП СРСР *Правила внутрішнього розпорядку* (17 грудня 1930 р.) фактично забороняли робітнику відмовлятися від надурочної роботи, а також від виконання роботи за розцінками та нормами, з якими він не був згоден (*О.Трубенюк*). Жорстко фіксувався початок і кінець робочого дня: тих, хто запізнився, реєстрували і допускали до роботи тільки з дозволу адміністрації; щоб залишити роботу раніше, необхідно було отримати перепустку. Про свій невихід на роботу працівник мав повідомити або напередодні, або того ж дня майстрові або завцеху.

Робітник не мав можливості вільно обирати собі місце праці. Для цього категорично заборонялося протягом шести місяців приймати на роботу всіх звільнених за власним бажанням, ретельно перевірялися документи новоприбулих. Серйозною перешкодою для робітника змінити місце праці стало запровадження наприкінці 1932 р. паспортної системи. Вона упорядкувала і розподілила міграційні потоки й остаточно ліквідувала свободу вибору місця проживання. А для партійно-радянського керівництва стала радикальним засобом боротьби з т.зв. «*літунством*», тобто можливістю змінювати місце праці.

Проте планомірна, чітка й рішуча антиробітничка політика розпочалася напередодні Другої світової війни (*Г.Костюк*). Тоді показники жорсткої політики щодо робітників зросли в рази. Вже з 1938 р. робітників і службовців пропонувалося віддавати під суд за три прогули на місяць.

Кілька постанов антиробітничого змісту з'явилося у 1939 р.

Першою серед них була Постанова РНК СРСР «*Про впровадження трудових книжок*», яка «з метою впорядкування обліку робітників та службовців на підприємствах і в установах» з 15 січня 1939 р. передбачала для робітників та службовців усіх державних установ трудові книжки, які видавалися адміністрацією. Детально й продумано розроблені й запропоновані адміністраціями заводів, промислових, господарських, культурних й адміністративних закладів усіх республік форми трудових книжок були, по суті, дуже чіткими *поліційними реєстраційними посвідченнями* про міру благонадійності й лояльності кожного робітника й службовця СРСР.

Тяжким ударом по правах робітництва стала Постанова РНК СРСР, ЦК ВКП(б) й Всесоюзної Центральної Ради Профспілок (ВЦРПС) *«Про заходи щодо впорядкування трудової дисципліни, покращення практики державного соціального страхування й боротьби зі зловживаннями у цій справі»*. Її жорстокість і антиробітничу спрямованість засвідчує 12-й пункт. За ним, усі робітники, звільнені з роботи, що проживають у «комунальних будинках для робітників, незалежно від кількості членів родини й маленьких дітей, підлягають обов'язковому виселенню в декадний термін в адміністративному порядку без надання житлової площі». Тобто ця постанова узаконювала право викидати звільнених робітників і їхні родини буквально на вулицю.

Державно-політична вимога працювати відповідно до планів індустріалізації особливо активно підкріплювалася у законодавстві в 1940 р. Тоді було оприлюднено дуже схожі на мобілізаційні заходи воєнного часу укази Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР. Їх сукупність, на думку дослідників (М.Шитюк), свідчила про побудову завершеної системи казарменої економіки з механізмом тотальної мобілізації.

Так, 10 лютого 1940 р. побачив світ Указ *«Про заборону продажу, обміну і відпуску на сторону обладнання і матеріалів і про судову відповідальність за ці незаконні дії»*, 10 липня – *«Про відповідальність за випуск неякісної чи некомплектної продукції і за недотримання обов'язкових стандартів промисловими підприємствами»*. Строк покарання відповідно до цих указів коливався від п'яти до восьми років. Враховуючи тогочасну якість продукції і дисципліну у «соціалістичному виробництві», зрозуміло, що даний Указ становив реальну загрозу для мільйонів організаторів і виконавців у промисловості. Розширювали коло караних дій на виробництві й спрощували розгляд справ щодо порушень трудової дисципліни укази ПВР СРСР *«Про розгляд народними судами справ про прогули і самовільне залишення підприємств і організацій без участі народних засідателів»* і *«Про кримінальну відповідальність за дрібні крадіжки на виробництві і за хуліганство»* (10 серпня 1940 р.). Однак вершиною сталінської антиробітничої політики стало видання 26 червня 1940 р. Указу *«Про перехід на восьмигодинний робочий день, на семиденний робочий тиждень і заборону самовільного залишення робітниками і службовцями підприємств і організацій»* (діяв до 25 квітня 1956 р.).

Зазначений Указ: 1) позбавляв робітників завойованого ними права на семигодинний робочий день; 2) забороняв самовільне звільнення робітників та службовців з державних, кооперативних і

суспільних підприємств та установ, а також самовільний перехід з одного підприємства на інше або з однієї установи в іншу; 3) звільнення з підприємства й установи або перехід з одного підприємства на інше, або з одної установи в іншу може дозволити тільки директор підприємства або начальник установи; 4) встановлював, що робітники й службовці, які самовільно пішли з підприємства, віддаються під суд і ув'язнюються; 5) стверджував, що за прогул робітники й службовці віддаються під суд і зазнають покарання у виправно-трудових таборах (тобто концтаборах); 6) попереджав кожного директора або начальника установи, що у випадку, якщо він не віддасть під суд або візьме на роботу робітника, який самовільно пішов з підприємства, сам притягається до судової відповідальності. Лише за півроку дії цього Указу за самовільне залишення підприємств і організацій, прогули і запізнення на роботу було засуджено більш як 2,09 млн чол., з них понад 1,7 млн відбували шестимісячний виправно-трудоий строк за місцем роботи (*П.Книшевський*).

Мільйони юнаків на підставі цього Указу позбавлялися права вільно й самостійно обирати й опановувати спеціальність та умови праці. Відповідно до Закону *«Про державні трудові резерви СРСР»* (2 жовтня 1940 р.) молодь від 14 до 17 років фактично насильно мобілізували в систему фабрично-заводських училищ (ФЗУ). Їх чисельність щорічно (за Г.Костюком) сягала одного мільйона. 28 грудня 1940 р. вийшов Указ *«Про самовільне залишення ремісничого училища»* тощо.

Завершував цей етап антиробітничої політики сталінізму Указ ПВР СРСР *«Про порядок обов'язкового переведення інженерів, технологів, майстрів, службовців і кваліфікованих робітників з одних підприємств в інші»* (19 жовтня 1940 р.). Він забороняв переходити за власним бажанням з одного підприємства на інше, а також забороняв залишати роботу без дозволу керівника підприємства. Мільйони робітників і величезна армія технічної інтелігенції на підставі цього Указу перетворювались на слухняну й беззахисну воєнізовану армію рабів.

Отже, робітників утримували в межах, необхідних для форсованої індустріалізації, за допомогою жорстких заходів, що визначали їх умови праці і життєвий рівень. Найбільш симптоматичними ознаками становлення системи позаекономічного примусу і владного тиску в сфері виробництва були звуження правової захищеності робітників і законодавче запровадження системи примусу. Поступове нарощування обсягів і сфери застосування каральних заходів свідчили про відмову держави регулювати життєдіяльність своїх громадян цивілізованим і

демократичним правовим шляхом. Зростання виробничого потенціалу країни супроводжувалося по суті антисоціальною політикою моноідеологічного тоталітарного режиму, зокрема щодо робітництва, і було ознакою дегуманізації відносин влади і тих, чиїми руками здійснювалося промислове будівництво і виробництво.

Соціально-правове становище колгоспного селянства

Українське селянство було головним об'єктом політичних маніпуляцій і соціально-економічних експериментів з боку сталінського тоталітарного режиму, відтак зміни у його структурі та соціально-правовому статусі стали закономірними.

Внаслідок колективізації сільського господарства учораšní селяни-одноосібники перетворилися на колгоспників. Лише кілька відсотків з-поміж населення України вважалися кустарями (ремісниками). Куркульство, тобто прошарок найзаможніших селян, припинило існування. Проте сталінська соціально-економічна революція в українському селі не обмежилася простою зміною соціальної структури. Вона завершилася утвердженням колгоспної системи господарювання. А це, насамперед, означало докорінну зміну соціально-правового статусу селянства.

Основними нормативними актами, в яких виписувався соціально-правовий статус колгоспного селянства, були *Примірні* (трактуються також як «взірцеві», «зразкові») *статуту сільськогосподарської артїлі* 1930 і 1935 рр., а також низка постанов, прийнятих здебільшого ЦВК та РНК СРСР. У цих документах визначалися особливості соціального статусу мешканців села, їх можливості пересування чи зміни соціального статусу, система оплати праці тощо.

До прийняття Конституції СРСР (1936) в Україні селянство не мало юридичної ідентифікації. Колгоспників і селян фіксували сільська рада, правління колгоспів, фінансово-податкові органи, але у повноцінному правовому оформленні громадянства їм взагалі відмовили. Адже довідка сільської ради, яку видавали селянам, мала тимчасову дію і засвідчувала лише місце проживання та соціальний, а не громадянський статус. Крім того, *Примірний статут сільгоспартїлі* (1935) з нормативно-правової точки зору унеможливував зміну соціального статусу колгоспника та його дітей. Адже заяву про членство в колгоспі писав господар двору, а його діти автоматично ставали колгоспниками і не могли позбутися цього становища навіть після досягнення паспортного віку – 16 років. Отож, фактично в особі колгоспного селянства

держава мала справу з підневільною робочою силою, виконавцями її хлібозаготівельних та податкових тягарів.

Мешканці села не лише були позбавлені землі, коней, великої рогатої худоби, засобів виробництва, а й не мали права залишати місце свого постійного проживання. Навколо сіл до квітня 1932 р. діяли т. зв. «заслонні загони» з військ НКВС, а на залізницях була організована патрульна служба у посиленому режимі.

«Відхідництво». Незначні можливості для окремих категорій селян залишити село в процесі колективізації надавала Постанова Наркомату праці та Колгоспцентру СРСР *«Про залучення робочої і тяглової сили з колгоспів»* (11 лютого 1931 р.). Вона започаткувала короточасну практику планового вербування робочої сили з колгоспів і селянських господарств. Найм робочої сили передбачалося здійснювати через укладання договору між представниками підприємств та правліннями колгоспів.

Колгоспникам та «селянам-одноосібникам», які укладали договори про відхідництво, згідно з прийнятою згодою постановою ЦВК та РНК СРСР *«Про відхідництво»* (30 червня 1931 р.), надавали пільги (звільняли від неземлеробського податку, відрахувань до громадських фондів колгоспів, забезпечували роботою у колгоспі після повернення з відходу). Однак усі попередні рішення щодо «відхідництва» скасувала Постанова ЦВК та РНК СРСР *«Про порядок відхідництва з колгоспів»* (17 березня 1933 р.). Нею запровадили нову систему, за якою «відхід» дозволявся виключно з письмової згоди правління колгоспу. А щоб унеможливити постійне перебування колгоспника поза селом, такий дозвіл видавався на визначений термін. Самочинне «відхідництво» не визнавали, а відтак – таких селян повертали до своєрідної резервації – колгоспу.

Паспортизація населення, яку ЦВК та РНК СРСР запровадили Постановою *«Про встановлення єдиної паспортної системи Союзу СРСР та обов'язкову прописку паспортів»* (27 грудня 1932 р.), щодо селян виявилася дискримінаційним заходом. Фактично паспортизація закріплювала ізоляцію колгоспного селянства.

Радянський паспорт зразка 1932 р., що окрім імені, дати та місця народження, містив відомості про національність, місце проживання, соціальний стан, склад родини й відношення до військової служби, видавався лише громадянам країни віком від 16 років, які постійно мешкали у містах, робітничих селищах, працювали на транспорті чи на новобудовах. З селян його могли отримати тільки робітники радгоспів та нечисленні колгоспники - мешканці сіл т. зв. *режимної зони*, якою визнавалася 50-

кілометрова територія навколо великих міст.

У т. зв. *паспортизованій зоні* паспорт був єдиним документом, що засвідчував особу, решту посвідчень не визнавали за документ. Селянин непаспортизованої зони не мав права поїхати до паспортизованої зони без наявності паспорта. За втрату паспорта власник сплачував 100 крб. штрафу, отримуючи натомість тимчасове посвідчення. Навіть якби безпаспортний селянин і знайшов роботу в місті, роботодавець, котрий йому надав її, притягався до адміністративної відповідальності або ж до позбавлення волі до двох років.

Система організації праці в колгоспах. Здійснивши насильницьку колективізацію, партія більшовиків намагалася модернізувати систему колективного господарювання (*В.Марочко*), відтак взяла за зразок управлінську схему і структуру, подібну до існуючих у промисловості: *бригадну систему*. Бригади стали ключовими організаційними ланками колективного виробництва. Вони виникали «за кутковим принципом» та за ознакою «спеціалізації» по вирощуванню тієї чи іншої сільськогосподарської культури. Причому до бригад приписували навіть сільських вчителів. За кожною з бригад закріплювали сільськогосподарські угіддя, незважаючи на відсутність реманенту чи тяглової сили.

«Соціалістична система господарювання», що запроваджувалася у колгоспах, ґрунтувалася на схвалених Постановою РНК УСРР та ЦК КП(б)У «*Тимчасових правилах трудового розпорядку в колгоспах*» (9 квітня 1934 р.). Нею уряд УСРР та ЦК КП(б)У не тільки заборонили колгоспникам самочинно покидати села без дозволу правління господарства, але фактично суворо регламентували кожен крок селян у колгоспах. Виходячи з принципів «Тимчасових правил...», в українському селі запроваджувався своєрідний кодекс поведінки колгоспників, положення якого засвідчували їх напівкріпосне становище.

Так, згідно з документом, усі колгоспники повинні перебувати в певних виробничих бригадах. Жоден колгоспник не міг використати свій робочий час поза колгоспом без дозволу на те, в кожному окремому випадку, правління колгоспу і бригадира його бригади. Колгоспник, призначений на роботу, не мав права вислати замість себе когось з членів свого двору (сім'ї), залишати роботу, доки не прийде наступна зміна. Працездатних членів колгоспу, які кілька разів не вийшли на роботу без поважних причин, правління колгоспу могло притягнути до роботи в обов'язковому порядку (*В.Марочко*). Виходити на роботу слід було у певний час і без особливих нагадувань. Перерви на сніданок чи

обід дозволялися тільки з дозволу бригадира. Працювати у своїй садибі колгоспник міг тільки у вільний від колгоспних робіт час. Зазначимо, що така система праці залишалася без змін упродовж другої половини 30-х рр., навіть здобула законодавче оформлення в Примірному статуті сільськогосподарської артїлі (1935), котрий затвердив бригадно-ланкову організацію праці в колгоспах.

Система нарахування та оплати праці у колгоспах була ганебною і принизливою для селянина.

Примірним (зразковим) статутом сільськогосподарської артїлі (1930) передбачався порядок розрахунків з колгоспниками у два етапи: «протягом господарського року на харчові й інші потреби членів артїлі видається аванс натурою або грошми не більше як 50% належної за роботу суми. Наприкінці господарського року робиться остаточний розрахунок з оплатою праці».

Одразу по завершенні колективізації двох третин селянських господарств у 1931 р. утвердилася система оплати праці колгоспника за *трудоdni*.

Трудодень вважали мірилом добробуту, трудової активності і виявом соціалістичної свідомості. Насправді трудоднем фактично була норма виконання колгоспником того чи іншого виду роботи за одиницю часу. Для того, щоб мати реальну кількість зароблених трудоднів, необхідно було спочатку виконати норми виробітку. За невиконання останньої або низьку якість її виконання колгоспник одержував меншу плату.

Норми виробітку, обліком яких займався бригадир, були реальними, а оплата праці – умовною: її обліком займалися постійно, однак розраховувалися двічі на рік – аванс (натуральний характер) і грошова винагорода (інколи). Натуральний обсяг авансів часто реально не відповідав прожитковому мінімуму.

Варто зауважити, що система і практика розподілу результатів роботи на трудодні, яка функціонувала у 1930-х рр. в Україні, перестала бути суто економічною проблемою, а набувала ознак соціальної катастрофи. Наприклад, колгоспам, що не виконали хлібозаготівельних завдань, заборонялося видавати аванс усім селянам-колгоспникам. Крім того, непрацездатним членам колгоспу, тобто підліткам і селянам похилого віку, аванс (хліб) також не видавали. Категорично заборонялося витрачати хліб на громадське харчування. Також не видавали хліба на трудодні у разі невиконання індивідуального плану селянським двором.

Починаючи з другої половини 1932 р., особливо восени, влада вдалася до застосування методу колективного визиску, масово позбавляючи трудоднів колгоспників, тим самим унеможлиблюючи авансування та повний розрахунок. Позбавлення колгоспників

трудоднів набуло системного характеру. Рішення про скасування зароблених трудоднів приймали уряд, політбюро ЦК КП(б)У, а також високопосадовці.

Фактично, система оплати праці за трудодні в колгоспах виявилася модернізованим соціально-економічним інститутом кріпацтва. Приписаних до бригад і ланок селян примушували працювати весь світовий день без права залишити поле, запроваджували систему відробітків. Колгоспників через систему штрафування частково позбавляли вже зароблених трудоднів, якщо вони не з'являлися на роботу або не виконували норми або державних хлібозаготівельних зобов'язань.

Такі принципи і методи хлібозаготівель років колективізації збереглися і в другій половині 1930-х рр. Більш того, Постановою ЦК ВКП(б) й РНК СРСР *«Про заходи охорони суспільних земель колгоспів від розбазарювання»* (27 травня 1939 р.) вперше на десятий рік колективізації встановлювалися: а) примусова та обов'язкова норма трудоднів для колгоспників (річний мінімум трудоднів мав становити від 60 до 100, за невиконання якого вони підлягали виключенню з колективу); б) примусове переселення колгоспників у далекі, незаселені райони Сибіру (Омська область, Челябінська область, Алтайський край, Казахстан, Далекий Схід).

Отже, колективізація зруйнувала економічні підвалини самодіяльних селянських господарств, започаткувала організаційно-господарські основи напівкріпосного соціального статусу колгоспника, якого позбавили права вільного пересування, витворивши нестерпні умови життя. Колгоспи стали справжніми резерваціями для селян, експериментальним полем сталінської модернізації сільського господарства, а безпаспортний селянин – її заручником і жертвою.

Голодомор 1932-1933 рр. в Україні у правовій оцінці

Зусиллями багатьох науковців, зарубіжних (Р.Конквест, Дж. Мейс) та вітчизняних істориків (С.Кульчицький, В.Марочко, Ю.Мицик, Р.Пиріг, Ю.Шановал та багатьох інших), а також юристів (В.Василенко) неспростовно доведено, що голодне лихоліття в Україні 1932-1933 рр. було організоване штучно, а не спричинене стихійним лихом. Тобто український Голодомор постав внаслідок свідомого застосування з боку більшовицької держави комплексу заходів - складного соціально-економічного та політико-правового механізму винищення людей, який мав усі ознаки геноциду. Такий висновок було зроблено у Законі України *«Про Голодомор 1932-1933 рр. в Україні»* (21 листопада 2006 р.).

Тим самим нарешті було дано політичну оцінку цим сумнозвісним подіям вітчизняної історії, з якою міжнародна спільнота погодилася набагато раніше.

У міжнародному праві (за В.Василенком) під винищенням розуміють свідоме широкомасштабне або систематичне вбивство значної кількості людей, зокрема шляхом позбавлення їх доступу до харчів та ліків. Такі дії кваліфікуються як тяжкий міжнародний злочин або злочин проти людяності. До числа останніх належить геноцид. Відповідно до загальновизнаних звичаєвих норм міжнародного права, і геноцид, і винищення вважаються найтяжчими міжнародними злочинами. Це знайшло своє віддзеркалення у міжнародних договорах, зокрема в Конвенції ООН «*Про попередження злочину геноциду і покарання за нього*» (9 грудня 1948 р.).

Для правової оцінки геноцидної поведінки сталінського тоталітарного режиму в Україні 1932-33 рр., вирішальне значення має з'ясування кількох юридичних фактів. А саме: встановлення наявності спеціального наміру сталінського режиму організувати Голодомор в Україні, тобто знищити певну групу, і доведення того, що цей намір стосувався саме цієї національної, етнічної, расової або релігійної групи як такої, тобто з'ясування того факту, що об'єктом злочину стали українські селяни як частина української нації.

Перш за все, про намір сталінського тоталітарного режиму організувати Голодомор в Україні свідчать факти свавільного вилучення у селян вирощеного ними врожаю на основі надмірних хлібозаготівельних планів, встановлюваних державою за рішеннями вищих партійних органів. Реалізація таких планів неминуче прирікала село на голодну смерть. Тому планування надмірного вилучення в селян виробленої ними сільгосппродукції була рівнозначна плануванню Голодомору. Отож, можна погодитися з твердженням (В.Марочко), що план винищення українських селян був замаскований під надмірні плани хлібозаготівель.

Про наявність наміру використати штучно організований голод для винищення українських селян свідчить зокрема аналіз поведінки комуністичного керівництва, які обґрунтовано подаються (В.Василенко) як низка непрямих доказів.

По-перше, у розпал Голодомору українським селянам було заборонено виїздити поза межі України. Заборона забезпечувалась розміщенням на кордонах УСРР та на залізничних станціях військових частин і підрозділів ОДПУ. Відповідно до Постанови Політбюро ЦК ВКП(б) та РНК СРСР від 22 січня 1933 р., органи

влади були зобов'язані «не допускати масового виїзду селян із Північного Кавказу в інші краї та в'їзд до меж краю з України», а також «масового виїзду з України в інші краї та в'їзд на Україну з Північного Кавказу». Ця заборона свідомо позбавляла голодуючих селян можливості придбати необхідні для порятунку харчі поза межами ураженої голодом території України, прирікаючи їх на голодну смерть.

По-друге, систематичні і жорстокі репресивні заходи вживалися до тих партійних і радянських керівників усіх рівнів, які висловлювали незгоду з надмірними планами хлібозаготівель і прагнули допомогти голодуючим селянам шляхом виділення їм харчів із колгоспних фондів.

По-третє, у державних резервах Непорушного і Мобілізаційного фондів було нагромаджено доволі великі обсяги збіжжя, але цей ресурс не було використано для надання допомоги голодуючій Україні.

По-четверте, величезні обсяги збіжжя та інших харчів, вироблених в Україні, експортувалися за її межі - в інші регіони СРСР і за кордон, тоді як мільйони українських селян були позбавлені їжі і вмирали голодною смертю. З Радянського Союзу було експортовано 5,8 млн. т. збіжжя у 1930 р., 4,8 млн. т. у 1931 р., 1,6 млн. т. у 1932 р. та 1,8 млн. т. у 1933 р.

По-п'яте, сталінський тоталітарний режим проголосив голод в Україні неіснуючим явищем і на цій підставі відмовлявся від допомоги, яку пропонували численні неурядові організації, зокрема закордонні українські громади, і отримання якої сприяло б якщо не відверненню трагедії, то зменшенню її масштабів. Політика заперечення Голодомору і відмова від міжнародної гуманітарної допомоги є переконливим додатковим (за В.Василенком) свідченням наміру режиму використати голод як знаряддя знищення українського селянства.

Отже, комуністична влада мала вдосталь ресурсів і можливостей для запобігання Голодомору і в Україні, і в інших регіонах СРСР. Однак ці ресурси не було використано. Натомість в Україні було свідомо застосовано продуману систему репресивних заходів для позбавлення селян їжі та припинення їм доступу до харчів. Причиною цього є намір кремлівського керівництва використати штучний голод для цілковитого упокорення українського селянства і остаточного вирішення «українського питання».

Аргументом на користь того, що Голодомор в Україні був спрямований проти українців (національної групи як такої) вважають, передовсім, той факт, що об'єктом злочину стали

насамперед українські селяни як основна питома частина української нації.

Звичайно, у 1932-1933 рр. жертвами штучно організованого голоду стали не лише українські селяни. Однак, вважають фахівці (В.Василенко), лише український Голодомор, який охопив Україну і Кубань, був геноцидом. Голод в інших регіонах СРСР мав ознаки іншого міжнародного злочину, відомого під назвою винищення. Між українським Голодомором і голодом, який у той період охопив інші регіони СРСР, існувала якісна різниця: селян поза межами України та Кубані виморювали голодом як соціальний клас, а українські селяни стали жертвами злочину насамперед через свою приналежність до української нації.

Вибіркову антиукраїнську спрямованість Голодомору підтверджують ще й такі факти.

Найжорстокіші репресивні заходи, які спричинили штучний голод, режим застосував в Україні і на Кубані, яка входила до складу РРФСР, але за мовою, традиціями і культурою була на той час українською.

Питання хлібозаготівель в Україні і на Північному Кавказі сталінський тоталітарний режим пов'язав безпосередньо з питаннями українізації, про що свідчить Постанова ЦК ВКП(б) та РНК СРСР «*Про хлібозаготівлю на Україні, Північному Кавказі та в Західній області*» (14 грудня 1932 р.), зміст якої (за В.Василенком) є переконливим твердженням того, що штучно організований голод в Україні і на Північному Кавказі використовувався не лише як знаряддя винищення селян, а насамперед як привід для руйнації української національної ідентичності та знищення носіїв цієї ідентичності за їхню належність до української національної групи. Так, постанова містила припис ЦК КП(б)У та РНК України «*вигнати петлюрівські та інші буржуазно-націоналістичні елементи з партійних і радянських організацій*»; негайно перевести на Північному Кавказі діловодство радянських і кооперативних органів «*українізованих*» районів, а також видання усіх газет і журналів з української на російську мову, більш зрозумілу для кубанців; підготувати і до осені перевести викладання в школах на російську мову.

Порівняно з іншими регіонами кількість замордованих голодом в Україні і на Кубані була більшою в десять-тринадцять разів. Причому надвисока смертність спостерігалась у сільській місцевості, заселеній переважно українцями (С.Кульчицький). Факт загибелі в Україні і на Кубані критично більшої, ніж деінде, кількості людей вказує на застосування особливо жорстоких і масштабних примусових вилучень продовольства саме в регіонах,

заселених українцями.

Від січня 1933 р. лише селянам України і Кубані заборонявся виїзд до сусідніх областей Росії і Білорусії «в пошуках хліба». На їхніх кордонах було встановлено режим блокади, дотримання якого забезпечували підрозділи ГПУ та міліції. Поряд із нормативними актами, із допомогою яких здійснювалася організація штучного голоду на всій території СРСР, існувала ціла низка специфічно «українських», а точніше - антиукраїнських законів, постанов, інструкцій, директив тощо.

Нарешті, з припиненням Голодомору в другій половині 1933 р., відповідно до постанов Політбюро ЦК ВКП(б) і РНК СРСР, було утворено Всесоюзний комітет з переселення. Згідно з його рішеннями було визначено 42 райони Одеської, Дніпропетровської, Донецької та Харківської областей, куди на місце виморених геноцидом українців організовано переселяли колгоспників з Росії та Білорусії. Під час першого етапу цієї операції до України протягом кінця 1933 - початку 1934 рр. було переселено 20 тис. сімей. Вимерлі українські села були заселені переважно росіянами, білорусами, а також євреями і німцями, хоча за межами України проживало кілька мільйонів українців.

Отже, Голодомор в Україні 1932-33 рр. мав характер геноциду. Виокремлення українського Голодомору як злочину геноциду спирається на ґрунтовну фактологічну базу. Голодомор в Україні 1932-33 рр. був складовою свідомо спланованої багатоходової превентивної каральної спецоперації, спрямованої проти української нації як такої, оскільки її відродження становило загрозу єдності і самому існуванню радянської імперії. У ході цієї операції з допомогою штучно організованого голоду було завдано нищівного удару по українському селянству з метою фізично знищити значну частину нації, а отже підірвати її визвольний потенціал. Однак кваліфікація українського Голодомору як злочину геноциду аж ніяк не є запереченням злочинного характеру дій комуністичної влади, що спричинили масову загибель селян інших національностей на території РРФСР та інших республік колишнього СРСР. Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЕ) схвалила резолюцію (28 квітня 2010 р.) про вшанування пам'яті загиблих в результаті голоду 1932-1933 рр. в Україні та інших республіках колишнього Радянського Союзу і засудила жорстоку політику сталінського режиму.

Організаційна структура та особливості діяльності радянських силових репресивно-каральних органів

Радянські силові репресивно-каральні органи – державної безпеки (ДПУ) і внутрішніх справ (міліції) – в Україні у 1930-х рр. зазнавали, зумовлених необхідністю зміцнення тоталітарно-репресивної системи, суттєвих структурних і функціональних змін. Останні виявляли себе в рамках декількох періодів.

ОДПУ СРСР - ДПУ УСРР. Наприкінці 1930 р. було ліквідовано НКВС УСРР. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР *«Про ліквідацію Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР»* (28 грудня 1930 р.), яка текстуально відтворювала загальносоюзну Постанову *«Про ліквідацію Народних комісаріатів внутрішніх справ союзних і автономних республік»* (15 грудня 1930 р.), пояснювала такий крок необхідністю підвищення ефективності діяльності за функціями колишнього наркомату. А він віддав комунальним господарством, міліцією, місцями позбавлення волі. Зазначалося, що досягти ефективної роботи НКВС насамперед перешкоджало поєднання ним різнопланових, не взаємопов'язаних функцій – адміністративно-господарських і правоохоронних. Їхні функції передавалися різним республіканським відомствам.

Одночасно з постановою про ліквідацію НКВС союзних і автономних республік ЦВК і РНК СРСР прийняли *таємну* постанову *«Про керівництво органами ОДПУ діяльністю міліції та кримінального розшуку»*, котру також ВУЦВК і РНК УСРР продублював прийняттям постанови *«Про порядок підпорядкування органів міліції і кримінального розшуку органам Державного політичного управління УСРР»* (29 грудня 1930 р.).

У складі ОДПУ, окрім органів держбезпеки (ДПУ), було утворено Головну інспекцію з міліції і карного розшуку, а з грудня 1932 р. постановою ЦВК і РНК СРСР – Головне управління робітничо-селянської міліції (ГУРСМ) при ОДПУ СРСР.

ГУРСМ мав здійснювати загальне керівництво роботою управління робітничо-селянської міліції союзних республік, а нагляд за його діяльністю доручався прокуророві Верховного Суду СРСР. Вищий, середній та старший командний склад міліції і карного розшуку урівнювався в матеріальному відношенні з відповідними категоріями працівників ОДПУ.

На органи ДПУ покладалося оперативне керівництво діяльністю, інспектування та контролювання роботи міліції та кримінального розшуку, здійснення кадрових призначень їх керівного складу. Місцевими територіальними органами ДПУ були оперсектори (з 1932 р. облвідділи), міські та районні відділення, правовий статус яких визначався відповідними наказами ОДПУ СРСР.

Новою рисою у розвитку правового статусу ДПУ УСРР 1930-х рр. стало систематичне використання партійно-державним керівництвом країни можливостей відомства для вирішення гострих соціально-економічних проблем. Так, органи ДПУ стали одними з основних провідників сталінської аграрної політики. На них покладалася боротьба з політичною опозицією, організація масового виселення селянства в ході колективізації і т. ін.

Органи міліції у структурі ДПУ УСРР розвивалися у напрямі централізації, принципи якої запроваджувалися у першому загальносоюзному *Положенні про робітничо-селянську міліцію* (25 березня 1931 р.). Місцеві органи – обласні управління, районні та міські відділи – безпосередньо підпорядковувалися вищим органам міліції. До того ж, органи карного розшуку були об'єднані з міліцією в єдине відомство.

Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС) СРСР. Процес централізації репресивно-карального апарату СРСР завершився 10 липня 1934 р., коли постановою ЦВК СРСР було утворено загальносоюзний НКВС.

До його складу увійшли як головні підрозділи Головне управління державної безпеки (ГУДБ) та Головне управління робітничо-селянської міліції (ГУРСМ). У союзних республіках створювались республіканські НКВС. Зокрема, створений згідно з постановою ВУЦВК НКВС УСРР (11 липня 1934 р.)_ функціонував на підставі Положення про союзний комісаріат, тому став фактичною філією останнього, залишаючись повністю залежним від керівництва НКВС СРСР, а не від уряду республіки.

Від часу утворення НКВС СРСР органи внутрішніх справ радянської України діяли виключно в межах правового поля, встановленого юридичними актами вищих органів влади та управління Радянського Союзу чи НКВС СРСР.

Загальносоюзний НКВС (після прийняття Конституції СРСР 1936 р. НКВС СРСР став Союзно-республіканським комісаріатом) і за характером діяльності, і за структурою, істотно відрізнявся від раніше існуючого. Його було звільнено від невласливих йому функцій з керівництва роботою місцевих Рад та комунальним господарством. Натомість завданнями НКВС визначалися: забезпечення революційного порядку та державної безпеки, охорона соціалістичної власності і т.ін. НКВС також очолив систему виправно-трудових установ: в його структуру входило Головне управління таборів (рос.– ГУЛАГ). Зі створенням останнього ще 1930 р. у Радянському Союзі розпочався новий виток репресій проти інакомисльців.

Для виконання покладених завдань в структурі НКВС були

утворені, крім головних управлінь (ГУ) державної безпеки (ГУДБ) та робітничо-селянської міліції (ГУРСМ), такі головні управління: пожежної охорони, прикордонної охорони, адміністративно-господарче, виправно-трудових таборів та трудових поселень, а також відділ ЗАГСу.

Місцевими органами НКВС були обласні управління, міські та районні відділи (відділення). Вони створювалися при відповідних радах депутатів трудящих і підпорядковувалися лише НКВС. Така лінійна підпорядкованість зберігалася до середини 1950-х рр.

Головне управління державної безпеки було визначальною складовою НКВС.

Перед ГУДБ ставилися завдання охопити своєю увагою («обслуговуванням») практично всі без винятку сфери політики, економіки, освіти, науки, культури і навіть спорту. Про виняткове становище ГУДБ в системі органів НКВС УРСР свідчить, зокрема, той факт, що майже всі структурні підрозділи НКВС та його місцеві апарати очолювали співробітники держбезпеки (*О.Олійник*). Наприкінці 1936 р. з конспіративною метою було введено цифрове позначення відділів ГУДБ та відповідних їм відділів УДБ в республіканських та обласних НКВС. Зокрема, співробітники 6-го відділу Головного управління державної безпеки вели спостереження за діяльністю міліції, військкоматів, пожежної охорони. Тотальний контроль за поведінкою та настроями населення здійснював *секретно-політичний відділ*.

Правова регламентація кадрового забезпечення органів держбезпеки та умов проходження служби в ГУДБ НКВС регулювалися *Положенням про проходження служби начальницьким складом ГУДБ НКВС СРСР* (16 жовтня 1935 р.). Кадри начальницького складу ГУДБ мали комплектуватись: особами, що закінчили школи та курси ГУДБ; особами запасу ГУДБ, що залучались до служби в кадровий склад органів держбезпеки; особами командного та начальницького складу прикордонної та внутрішньої охорони НКВС; особовим складом інших управлінь НКВС в атестаційному порядку; особами, що пройшли встановлений НКВС стаж роботи по лінії держбезпеки (кандидати на звання).

Головне управління робітничо-селянської міліції. Головними відділами ГУРСМ УРСР були такі: карного розшуку, боротьби з розкраданням соціалістичної власності (рос. – БХСС), служби і бойової підготовки, паспортно-реєстраційний, державної автоінспекції (березень 1936 р.). У червні 1937 р. до структури НКВС увійшла *залізнична міліція*. Її республіканський апарат управління (відділ залізничної міліції Управління РСМ НКВС УРСР) складався з трьох відділень, які, відповідно, здійснювали

охорону громадського порядку, боротьбу з розкраданням соціалістичної власності та злочинністю. Периферійні органи (дорожні відділи), які організовувались у пунктах дислокування управління доріг, складалася з шляхових, лінійних відділів та пунктів. Окремий напрям у роботі міліції становили дитяча безпритульність, а також злочинність неповнолітніх.

В середині 1930-х рр. на республіканський НКВС було покладено функції, які до того виконували інші державні органи. 26 жовтня 1935 р. у відання НКВС було передано іноземні відділи (столи) місцевих виконкомів, які структурно увійшли до апаратів міліції. На них покладалась реєстрація іноземців, надання дозволу на проживання, ведення обліку дипломатичного та консульського корпусу, контроль за виїздом радянських громадян за кордон та їх поверненням. 21 липня 1935 р. уряд СРСР поклав на органи внутрішніх справ обов'язок видавати дозвіл на відкриття майстерень для виготовлення печаток та штампів, виробництва штемпельної мастики та чорнил за спеціальною рецептурою (О.Олійник).

Організаційно-структурний розвиток органів міліції вимагав встановлення єдиної в масштабах Союзу РСР чіткої регламентації прав та обов'язків керівного складу, порядку призначення та звільнення працівників, спеціальних звань та відповідних їм знаків розрізнення. У законодавчому порядку ці питання були вирішені у затвердженому ЦВК та РНК СРСР *«Положенні про проходження служби начальницьким складом робітничо-селянської міліції НКВС СРСР»* (3 липня 1936 р.). Комплектація кадрів начальницького складу міліції здійснювалась за рахунок демобілізованих військовослужбовців, випускників школи начскладу ГУРСМ НКВС СРСР, молодшого начальницького складу та міліціонерів в порядку висування, а також осіб, що направлялись партійними чи радянськими організаціями на керівну роботу до міліції.

З метою посилення партійного впливу на органи внутрішніх справ ЦК ВКП(б) затвердив *Положення про політичний відділ Головного управління міліції НКВС СРСР* (15 вересня 1939 р.). У документі йшлося про налагодження систематичної виховної роботи з особовим складом, посилення дисципліни, дотримання соціалістичної законності, забезпечення високої пильності. Але насправді Положення насамперед закріпило можливості політвідділів здійснювати найсуттєвіший вплив на всі складові правоохоронної діяльності.

НКВС у механізмі позасудової репресії. З утворенням НКВС СРСР до його компетенції був переданий механізм *позасудової*

репресії. Замість скасованих після ліквідації ОДПУ Особливої наради та судової колегії ОДПУ, наділених правом застосування усіх заходів кримінального покарання, включаючи розстріл, було утворено новий позасудовий орган, але під уже відомою назвою.

Постановою ЦВК СРСР «*Про Особливу нараду при Народному комісаріаті Союзу РСР*» (5 листопада 1934 р.) при наркомі внутрішніх справ та під його ж головуванням створювалася «*Особлива нарада*» зі значними повноваженнями. Їй надавалось право здійснювати в адміністративному порядку висилку (заслання), ув'язнення у виправно-трудовах таборах строком до п'яти років, висилку за межі СРСР іноземців. До того ж, надзвичайні повноваження Особливої наради постійно розширювались аж до застосування вищої міри покарання.

Органи, які здійснювали позасудову репресію, існували не тільки в центральному апараті НКВС. На місцях розгляд кримінальних справ у позасудовому порядку продовжували здійснювати «трійки». До складу таких «трійок» поруч з начальниками місцевих апаратів державної безпеки входили представники обкому (райкому) партії, виконавчого комітету. Склад кожної з «трійок» затверджувався колегією ОДПУ (НКВС).

Нові «трійки», а пізніше і «двійки», що вирішували долі репресованих за списками, були організовані НКВС СРСР у травні 1935 р. при республіканських та обласних управліннях НКВС (*О.Олійник*). На підставі їх рішень відбувалася розправа над людьми без юридичної аргументації обвинувачення, без наведення будь-яких обґрунтованих мотивів і доказів.

Існував і порядок розгляду справ без виклику звинуваченого та свідків до суду т. зв. «*вищою двійкою*» у складі Голови Верховного Суду СРСР та Прокурора СРСР. Постанови цього органу за наявності підстав могли скасовуватись та переглядатись Пленумом Верховного Суду СРСР.

У зв'язку з проведенням 1937 р. органами НКВС УРСР масових каральних операцій списки осіб, що підлягали репресіям, розглядались також «двійками», до складу яких входили нарком внутрішніх справ та прокурор республіки (в областях – начальник УНКВС і прокурор області). Місцеві «двійки» і «трійки» в Україні діяли до 26 листопада 1938 р., але Особливі наради при НКВС, МДБ, МВС функціонували аж до 1 вересня 1953 р.

Окремі НКВС і НКДБ. Розширення повноважень республіканських органів держбезпеки, з одного боку, а з іншого – ускладнення функцій органів міліції через створення спеціалізованих підрозділів, призвело до чергової реорганізації каральних структур. На підставі Указу Президії Верховної Ради

СРСР та Постанови ЦК ВКП(б) «Про розподіл Наркомату внутрішніх справ СРСР на два наркомати» (3 лютого 1941 р.) було створено самостійний союзно-республіканський Наркомат державної безпеки (НКДБ) СРСР, основу якого становили управління розвідки за кордоном, контррозвідки та секретно-політичне.

Утворення НКДБ мотивувалося в основному необхідністю звільнення органів держбезпеки від невластивих їм функцій охорони громадського порядку. Поділ єдиного НКВС СРСР на два самостійні наркомати також пояснюють (В.Окіпнюк) необхідністю усунення гіперцентралізації каральної системи, спрощення громіздкого апарату НКВС та забезпечення конкуренції між різними каральними органами щодо інформування вищого партійного керівництва. По суті, утворення НКДБ було виділенням зі складу НКВС Головного управління державної безпеки та його реорганізація в окремий наркомат, усі інші структурні підрозділи НКВС і надалі залишалися у його складі. Згодом назва «робітничо-селянська міліція» була замінена на «міліцію» (25 лютого 1941 р.). Головне управління таборів, Тюремне управління, табірні й виробничі підприємства НКВС СРСР (до НКДБ вони не ввійшли) й далі уособлювали репресивно-каральні функції радянських органів державної безпеки. В умовах воєнного часу на початку серпня 1941 р. обидва «правоохоронних» відомства знову були об'єднані в один наркомат – НКВС УРСР.

Отже, формування в країні тоталітарно-репресивної системи опиралося в основному на каральні органи – держбезпеки, внутрішніх справ, міліції. Їх діяльність підлягала дедалі більшій централізації, а повноваження, особливо органів держбезпеки, розширювалися. Переломним щодо повної централізації репресивно-каральної системи став 1934 р., коли був утворений загальносоюзний НКВС, до якого замість ліквідованого ОДПУ увійшло новоутворене Головне управління державної безпеки. В Україні також було утворено НКВС, який реально ніколи не був республіканським, а однією з філій центрального загальносоюзного репресивного апарату. З утворенням НКВС СРСР при ньому було відновлено діяльність позасудового органу – «Особливої наради» з широкими каральними повноваженнями. На місцях, як і раніше, діяли «спеціальні трійки», які також не зважали на норми судочинства. Судовий розгляд кримінальних справ було замінено адміністративним порядком рішень. Фактично органи НКВС (НКДБ) УРСР мали найважливіші карально-репресивні повноваження, що дало змогу чекістам перейти до більш масових і значно суворіших форм боротьби з «ворогами народу».

Законодавче регулювання організаційної побудови і діяльності органів прокуратури

Загальна авторитарна система влади у Країні Рад породила суворий централізований режим нагляду за дотриманням законності, який покладався на органи прокуратури.

Основним актом, що визначав правовий статус органів прокуратури, було затверджене ЦВК і РНК СРСР *«Положення про Верховний Суд СРСР і Прокуратуру Верховного Суду СРСР»* (24 липня 1929 р.). Цим актом до компетенції прокуратури було включено нагляд за законністю, себто відповідністю постанов наркоматів і нижчого рівня центральних союзних установ Конституції СРСР і загальносоюзному законодавству, постановам президій ЦВК союзних республік. Прокуратура Верховного суду СРСР також мала здійснювати нагляд за законністю дій ОДПУ, наркоматів, інших центральних установ СРСР та організацій загальносоюзного значення (*І.Усенко*); нагляд за правильним і однаковим застосуванням загальносоюзного законодавства в судових органах СРСР і союзних республік, а також за провадженням справ у військових трибуналах і військовій прокуратурі. Відповідно, органи прокуратури мали право порушувати кримінальні справи проти тих, хто вчинив злочин; опротестовувати у встановленому законом порядку постанови, накази, циркуляри і розпорядження, якщо вони не відповідали закону; здійснювати керівництво діяльністю органів дізнання та слідства.

До 1932 р. в Україні діяли міжрайонні, міські та дільничні прокуратури. У складі *міжрайонних прокуратур* працювали старші слідчі, що розслідували справи, підсудні міжрайонним судам; проводили нагляд за розслідуванням справ у міжрайонних секторах ОДПУ (що були підсудні надзвичайним сесіям міжрайонних судів) та судовий нагляд за розглядом кримінальних і цивільних справ міжрайонним судом як першої, так і другої інстанції.

У містах, де дислокувалися міжрайпрокуратури, міські прокуратури не організовувалися. Виконання їх функцій, у т. ч. і із загального нагляду, покладалося на міжрайпрокурора і підлеглих йому прокурорів. Дільничні і міські прокурори підлягали Генеральному прокуророві УСРР безпосередньо. У районах були запроваджені *народні слідчі* (підпорядковувалися дільничним прокурорам).

Новий етап законодавчого регулювання організаційної побудови і діяльності органів прокуратури пов'язаний з Постановою ЦВК і РНК СРСР *«Про заснування Прокуратури СРСР»* від 20 червня 1933 р. Однак до кінця 1933 р. ще

функціонувала прокуратура Верховного Суду СРСР, а органи прокуратури і далі залишались у системі народних комісаріатів юстиції союзних республік.

В Україні народний комісар юстиції, він же Генеральний прокурор, був підлеглим Прокуророві СРСР, а як член Уряду УСРР – ще і ВУЦВК, який призначав його на посаду. Згідана постанова покладала на Прокуратуру СРСР лише здійснення загального керівництва діяльністю прокуратур союзних республік, а також нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР, союзних республік і місцевих органів влади Конституції та постановам уряду, правильним застосуванням законів. Крім того, Прокуратура СРСР могла порушувати кримінальні справи та в усіх судових інстанціях мала підтримувати обвинувачення. Нагляд за законністю дій силових структур – ОДПУ, міліції, карного розшуку і виправно-трудових установ регулювався особливим положенням.

Згодом серед основних нормативних актів, що визначали правовий статус прокуратури, були: затверджене Постановою ЦВК і Раднаркому СРСР *«Положення про Прокуратуру СРСР»* від 17 грудня 1933 р., Конституції СРСР (1936) та УРСР (1937), закон СРСР *«Про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік»* (16 серпня 1938 р.), постанова РНК СРСР *«Про структуру прокуратури Союзу РСР»* (5 листопада 1936 р.) та деякі інші акти.

Положення про Прокуратуру СРСР (17 грудня 1933 р.) ліквідувало Прокуратуру Верховного Суду СРСР, конкретизувало функції Прокуратури СРСР, визначило взаємовідносини та форми керівництва Прокурора СРСР діяльністю прокуратур союзних республік, сформулювало завдання прокуратури. Поряд зі зміцненням соціалістичної законності, відтепер основним завданням прокуратури СРСР визначалася охорона суспільної власності як основи соціалістичного устрою.

Положення давало поштовх до подальшої централізації прокурорського апарату. Прокурор СРСР отримував право давати прокурорам союзних республік обов'язкові вказівки, однак орган держбезпеки – ОДПУ – знову залишалося *фактично* поза прокурорським наглядом: нагляд за його діяльністю міг здійснювати тільки Прокурор СРСР, а при ньому з цією метою створювалася прокуратура із спеціальних справ на чолі зі старшим помічником Прокурора СРСР. У союзних і автономних республіках, краях і областях засновувалися посади прокурорів зі спеціальних справ і прокурорів для нагляду за оперативними секторами ОДПУ, які призначалися і відкликалися тільки Прокурором СРСР. Отже, прокурорський нагляд за діяльністю

органів ДПУ набув формального характеру та був функціонально та структурно відрізаний від загальної схеми прокурорського нагляду. Більш того, прокурорські працівники були орієнтовані партійним керівництвом (В.Окіпнюк) на сприяння органам ДПУ у проведенні масових репресій, залучалися до участі у позасудових органах.

Для остаточного формування системи низових органів прокуратури важливе значення мала Постанова ВУЦВК і РНК УСРР *«Про організацію районних прокуратур УСРР»* (21 березня 1934 р.), за якою до місцевих органів прокуратури належали: 1) прокуратура АМСРР; 2) обласні прокуратури; 3) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконавчим комітетам або центру, – міські прокуратури; 4) в областях, де ще залишалися округи (напр., у Донецькій області – Старобільський округ, шість прикордонних округів на території Київської та Вінницької областей), – окружні прокуратури; 5) районні прокуратури. Останні створювалися з «метою поліпшення нагляду за здійсненням законності і зміцнення прокурорського нагляду» замість колишніх дільничних прокуратур.

Завершилася централізація усіх органів Прокуратури СРСР з прийняттям Постанови ЦВК і РНК СРСР *«Про утворення Народного Комісаріату Юстиції Союзу РСР»* (20 липня 1936 р.). Відтоді органи прокуратури були остаточно виведені із системи народних комісаріатів юстиції союзних та автономних республік і повністю підпорядковані безпосередньо Прокуророві Союзу РСР. Крім того, було встановлено, що кримінальне законодавство, а також закони про судочинство і судоустрій повинні бути єдиними на всій території Союзу.

Відповідно до конституційних актів СРСР-УРСР (1936-1937 рр.) було передбачено, що вищий нагляд за точним дотриманням законів усіма наркоматами і установами, як і окремими посадовими особами і громадянами, на територіях республіки здійснює Генеральний прокурор СРСР як безпосередньо, так і через Прокурора УРСР. (З прийняттям Конституції УРСР 1937 р. найменування *Генеральний прокурор* було скасовано, натомість встановлено *«Прокурор УРСР»*).

Прокурор республіки та обласні прокурори призначалися союзним прокурором на п'ять років. Районні і міські прокурори, затверджені на той самий строк, також не могли уникнути жорсткої централізації: формально вони призначалися республіканським прокурором, але із наступним затвердженням прокурором Союзу РСР. На практиці кандидати на прокурорські посади повинні були пройти співбесіду з керівником відповідного

партійного органу й отримати його згоду на призначення.

З прийняттям Конституцій СРСР (1936) та УРСР (1937) викристалізувались функції і форми діяльності прокуратури.

Основною функцією прокуратури залишався *загальний нагляд*, здійснення якого мало на меті встановлення однакового розуміння законності в СРСР, забезпечення стабільності радянських законів, і неухильного втілення їх в життя. Функція нагляду вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Навіть діяльність із розслідування кримінальних справ чи підтримання державного обвинувачення в суді, які нині можна віднести до функцій кримінального переслідування, у 1930-ті рр. розглядалися як наглядова функція прокуратури або логічне її продовження (*В. Сухонос*).

Робота прокуратури із загального нагляду повинна була організовуватись таким чином, щоб в центрі уваги прокурора постійно перебували найактуальніші питання зміцнення законності, що впливали з важливих рішень компартії щодо виконання державних планів і господарсько-політичних заходів. Основною офіційною формою реагування прокурора на незаконні акти чи дії визнавався *протест*.

Прокуратура СРСР-УРСР 1930-х рр. як елемент «пролетарської держави» та заідеологізованої більшовицької системи виконувала ту роль та ті функції, які визначалися цією системою. Так, Генеральний прокурор республіки підтримував карально-насильницькі дії державних структур під час Голодомору 1932-1933 рр., видавши спеціальний наказ (листопад 1932 р.), у якому наголошувалося на необхідності широкого застосування репресій «як нещадної кари щодо куркулів і всіх класових ворогів, що зривають або гальмують успішну боротьбу за хліб» (*В. Марочко*).

Незважаючи на своє призначення – стояти на сторожі законності, прокуратура фактично не стала та й не могла стати в той час її гарантом в органах держбезпеки і НКВС, які працювали в тих формах і тими методами, які були потрібні для підтримання правопорядку авторитарної держави. У структурі прокуратури в особливому порядку створюються прокуратури військ НКВС, а також у справах спеціальної підсудності в обласних, крайових та республіканських прокуратурах. Фактично це були позазаконні органи, діяльність яких конституцією не передбачалась.

Як одна з ланок репресивного апарату прокуратура залучалася до діяльності позасудових органів, офіційно створених для розправи з противниками сталінського режиму (Особлива нарада і «трійки»). Уже з лютого 1930 р. в усіх обласних центрах України існували «*трійки*» – каральні органи, до складу яких входили начальник управління ОДПУ, обласний прокурор і перший

секретар обкому КП(б)У. Такий цілком безконтрольний каральний апарат виносив вироки практично без свідків, без захисту, без ознайомлення з кримінальною справою і навіть без підсудного.

Директиви Прокуратури СРСР орієнтували місцеві репресивно-каральні органи на більш широке використання такого позасудового органу, як *Особлива нарада* у складі НКВС СРСР, куди належало скеровувати «справи, за якими немає достатніх документальних даних для розгляду в судах» (І.Білас). Лише прийняття спільної постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) «*Про арешти, прокурорський нагляд і ведення слідства*» (17 листопада 1938 р.) на короткий час загальмувало темпи роботи каральних органів. Водночас дослідники (В.Сухонос) наголошують на тому, що самі працівники прокуратури часто також ставали жертвами політичних репресій.

Отже, зосередивши в центрі важелі керівництва системою прокурорського нагляду, в СРСР-УРСР утверджувався суворий централізований режим нагляду за дотриманням законності. Цей принцип, що (за І.Усенком) в основі свій правильний для унітарної держави чи федерації, для союзу суверенних республік (яким проголошувався СРСР) був неприйнятним. Із прийняттям конституційних актів 1936-1937 рр. відбувається зміцнення ролі прокуратури у житті радянського суспільства. Функція нагляду вважалася єдиною і головною функцією прокуратури. Однак посилення авторитарних методів керівництва, інші негативні сторони партійно-державного будівництва як в СРСР, так і в Україні не могли не позначитись на організації і діяльності прокуратури. Вона все більше перетворювалася на каральний орган, використовувалася для проведення і виправдання політичних та репресивних акцій більшовиків.

Правові засади централізації судової системи

Радянська судова система в Україні, що, як і раніше, складалася із судів загальної юрисдикції і спеціальних судів, в умовах формування сталінського тоталітарно-репресивного режиму, подібно до органів прокуратури, зазнала помітних структурних та функціональних змін. Характерною рисою реорганізаційних процесів також стала послідовна централізація. Передовсім, вона здійснювалася в системі *судів загальної юрисдикції*.

Централізаційним процесам у судовій сфері сприяла адміністративно-територіальна реформа, яка відбувалася від початку 1930-х рр. Так, з метою пристосування судових органів УСРР до двоступеневої системи управління, ВУЦВК і РНК УСРР видали Постанову «*Про реорганізацію місцевих органів юстиції*» (29

вересня 1930 р.), за якою окружні суди і прокуратури, президії окружних колегій адвокатів, старші слідчі окружних прокуратур, дільниці народних слідчих і судових виконавців були ліквідовані і замість них створені *міжрайонні суди* (1 жовтня 1930 р.). Вони структурно складалися з цивільного і кримінального відділів та надзвичайної сесії. В останній справи розглядалися у складі одного з членів міжрайонного суду як голови і двох додаткових членів, призначених Президією ВУЦВК із співробітників ОДПУ УСРР.

Касаційною інстанцією для міжрайонних судів і Головного суду МАСРР залишався Верховний суд УСРР. Останній був судом першої інстанції в справах, віднесених до його підсудності, судом наглядової інстанції щодо вироків і рішень міжрайонних судів, які набули законної сили, а також вироків, рішень і ухвал народних судів, залишених у силі ухвалами міжрайонних судів (*Д.Сусло*).

Проте головною ланкою судової системи і далі залишалися народні суди, що діяли в межах районів. Їх підсудність розширювалася. При кожному народному суді функціонував інститут *судових виконавців*. Обрання народних суддів входило до компетенції районних з'їздів рад або міських рад. Списки народних засідателів для народного суду затверджував райвиконком, а для міжрайонних судів – подавав на затвердження центральним органам.

У зв'язку зі створенням областей, ВУЦВК і РНК УСРР прийняли Постанову «*Про зміну в організації судових органів УСРР*» (20 травня 1932 р.), за якою міжрайонні суди, крім Сталінського (тобто Донецького), на який покладалося обслуговування районів Донбасу, підпорядкованих безпосередньо центру, ліквідовувались. Натомість, у новопосталих обласних центрах створювалися обласні суди (облсуди), які стали судами *першої інстанції* з розгляду кримінальних і цивільних справ, віднесених до їхньої підсудності законодавством, а також судами *другої касаційно-ревізійної інстанції* в кримінальних і цивільних справах, що їх розглядали народні суди області.

Облсуди складалися з президії, кримінально-касаційного і цивільно-касаційного відділів, надзвичайної сесії. Голова, його заступники і члени облсудів обиралися облвиконкомом на один рік з кандидатів, яких висували президії облвиконкомів безпосередньо, а, по суті, – обласні комітети компартії. У порядку судового нагляду облсуд мав значні повноваження щодо народних судів. У складі облсуду широкими адміністративними і особливими повноваженнями наділявся голова суду. Він керував усією діяльністю суду, призначав і звільняв співробітників, накладав на них

дисциплінарні стягнення. Якщо при розгляді будь-якого питання голова облсуду залишався при окремій думці, рішення президії облсуду не набирало чинності, і справа передавалася на розгляд Народного комісаріату юстиції (НКЮ) УСРР.

Негативно вплинуло на організацію та діяльність усіх ланок судової системи України укорінення на початку 1930-х рр. командно-адміністративної системи управління.

Так, затверджене постановою ВУЦВК і РНК УСРР нове *Положення про судоустрій УСРР* (25 вересня 1931 р.) зобов'язувало судові органи УСРР, крім вирішення завдань, що визначались і попередніми положеннями, боротися з будь-якими спробами протидіяти соціалістичному будівництву, – активно сприяти соціалістичній індустріалізації країни, перебудові сільського господарства на соціалістичних засадах і рішучому наступу на рештки капіталістичних елементів. Віднесення боротьби із «класовими ворогами» до пріоритетних завдань судових органів неминуче тягло за собою порушення законності та посилення карального ухилу в діяльності судів. По суті, з того часу судові органи набувають виразних ознак суто каральних структур.

Централізаторські тенденції судової системи посилила Постанова ВУЦВК і РНК УСРР *«Про зміцнення керівної ролі Верховного Суду УСРР, Головного Суду АМСРР і обласних судів»* (26 червня 1934 р.), за якою НКЮ УСРР почав здійснювати управління судами вже не безпосередньо, а через Верховний суд УСРР. Відтак були внесені організаційні зміни в структуру як обласного, так і Верховного суду УСРР. В облсудах, відповідно до згаданої Постанови, замість президій, що вирішували лише адміністративно-організаційні питання, створювалися *пленуми*. Їм надавалося право в окремих випадках переглядати в порядку судового нагляду ухвали колегій облсуду.

Процес централізації не завершився на рівні республіки, а спричинив послідовне розширення повноважень Верховного Суду СРСР. Згідно з Постановою Президії ЦВК СРСР *«Про розширення компетенції Верховного Суду СРСР»* (13 вересня 1933 р.) вищий загальносоюзний судовий орган міг також давати директивні вказівки Верховним судам союзних республік з питань судової практики, перевіряти судові органи союзних республік тощо. А створена у складі голови суду і двох заступників *судово-наглядова колегія Верховного Суду СРСР* (серпень 1934 р.) отримала право скасовувати або змінювати постанови, ухвали, рішення і вироки Верховних судів союзних республік і колегій Верховного Суду СРСР.

Важливим етапом у розвитку судоустрою доби сталінізму стало прийняття Закону СРСР *«Про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік»* (1938). Він фактично засвідчував перехід до прямого регулювання основних питань судоустрою загальносоюзним законодавством (*О.Мироненко, І.Усенко*), і встановлював єдину судову систему, що складалася із судів СРСР (Верховний Суд СРСР, військові трибунали, лінійні суди залізничного транспорту, лінійні суди водного транспорту) й судів союзних республік.

В УРСР до останніх належали Верховний суд УРСР, який обирався Верховною радою республіки на п'ять років, обласні суди, що обиралися обласними радами народних депутатів трудящих на той самий строк, і народні суди, які обиралися населенням на три роки. Законодавчо було визначено компетенцію союзних органів республік.

Основна маса кримінальних і цивільних справ належала до підсудності народного суду. Усі справи у ньому розглядалися колегіально – народним суддею за участю двох чергових народних засідателів. Закон надавав народному суду право одноосібно вирішувати питання про порушення кримінального переслідування або про відмову в цьому, направляти скарги та заяви, що надійшли до слідчих органів для слідства. Тому існує думка (*О.Мироненко, І.Усенко*) про те, що саме народному суду належала значна роль у посиленні чи послабленні репресій.

Вищезгаданий Закон від 1938 р. дещо змінив структуру обласного суду, який відтоді складався з двох колегій: у цивільних справах і в кримінальних справах. А спеціальна колегія, до підсудності якої раніше належали справи про контрреволюційні злочини, розслідувані органами державної безпеки, була ліквідована. До складу кожного з обласних судів входили голова, його заступник, члени і народні засідателі. Їх компетенція полягала у перегляді за касаційними скаргами і протестами тих вироків, рішень і ухвал народних судів, які не вступили у законну силу. Зокрема, прямо закон встановлював компетенцію обласного суду у кримінальних справах: про контрреволюційні злочини, про крадіжку соціалістичної власності, про особливо тяжкі посадові й господарські злочини, а також згідно з Кримінально-процесуальним кодексом УРСР (ст. 27) – справи про злочини, за які могла бути застосована вища міра покарання, про збройний розбій, про службові злочини апаратників районного масштабу.

Певних функціональних змін зазнав статус Верховного Суду УРСР. Суд складався з голови, заступників голови, членів суду і народних засідателів, мав у своєму складі судові колегії для розгляду

цивільних та кримінальних справ, віднесених законом до його відання, а також для розгляду скарг і протестів на вироки й рішення обласних судів. Як суд першої інстанції судова колегія діяла у складі судді Верховного Суду і двох народних засідателів, а касаційної – трьох членів Верховного Суду. По кримінальній колегії до підсудності Верховного суду УРСР належали справи виняткової важливості – про посадові злочини апаратників республіканського і всесоюзного масштабів, а також відповідальних працівників органів юстиції. Оскарженню в касаційному порядку вироки й рішення Верховного Суду УРСР не підлягали. На Верховний Суд республіки також покладався нагляд за діяльністю усіх республіканських судових органів (спеціальні суди до цієї категорії не належали).

Для вирішення спорів між підприємствами та іншими господарськими організаціями були створені спеціальні судові органи, інституціональні форми яких, порівняно з 1920-ми рр., зазнали змін. Якщо за непу спори між господарськими організаціями розглядали арбітражні комісії, що керувалися в своїй діяльності цивільним процесуальним кодексом (тобто були наближені до судових органів), то від 3 травня 1931 р. постановою ЦВК і РНК СРСР і відповідною постановою ВУЦВК і РНК УСРР у системі органів державного управління було створено Державний арбітраж. З моменту створення арбітраж існував у двох формах: *державній* та *відомчій*. У державному арбітражі вирішувалися спори підприємств і організацій різного підпорядкування, у відомчому – підпорядкованих одному відомству. Існує також думка (Л.Снісаренко), що органи державного і відомчого арбітражу не мали нічого спільного з судовими органами, оскільки за характером діяльності були частиною адміністративного апарату.

Для розгляду дрібних справ існували також громадські суди (товариські, житлово-товариські, сільські та інші).

Значна маса справ розглядалася чинними в УРСР ***спеціальними судами*** – військовими трибуналами, лінійними судами залізничного транспорту, лінійними судами водного транспорту, які за Законом про судоустрій (1938 р.) належали до судових органів Союзу РСР і підпорядковувалися Верховному судові СРСР. Утім, засідателів до них виділяли Верховна і обласні ради.

Військові трибунали створювалися відповідно до *Положення про військові трибунали та військову прокуратуру* від 1934 р. Як суди першої та другої інстанції в Україні вони функціонували при Київському, Харківському, Одеському військових округах, Чорноморському флоті, а як суди першої інстанції – при арміях,

корпусах, інших військових з'єднаннях і воєнізованих установах, дислокованих на території республіки. Частково у своїй діяльності використовували відповідне республіканське законодавство. Розглядали всі справи про військовий шпionаж, про злочини, вчинені військовослужбовцями та військовозобов'язаними під час перебування у лавах Червоної армії, а також справи про злочини осіб стройового і адміністративно-господарського складу міліції і оперативного складу Управління державної безпеки НКВС, пов'язані з порушенням встановленого для них порядку несення служби.

Військові трибунали військ НКВС, які також входили до загальної системи військових трибуналів, створювалися за територіальним принципом у кожній області України та окремих великих промислових містах. Окрім «внутрішньовідомчих», вони розглядали справи про підпали дворів сільських активістів, громадських будівель у сільських місцевостях, про терористичні акти тощо. Вищою судовою інстанцією для військових трибуналів була *Військова колегія Верховного Суду СРСР*.

Лінійні суди залізничного транспорту були створені згідно з Постановою ЦВК і РНК СРСР (27 листопада 1930 р.), і декілька років входили до судової системи союзних республік (діяли при міжрайонних судах за місцем перебування дирекції відповідної залізниці). До їх підсудності тоді належали справи про злісне порушення працівниками транспорту трудової дисципліни, про порушення і невиконання правил руху тощо. Від часу їх передачі до системи Верховного Суду СРСР (по транспортній колегії) згідно з Постановою ЦВК і РНК СРСР (27 серпня 1933 р.) особовий склад залізничних судів мав підбиратися Верховним Судом СРСР при сприянні і за узгодженням з Політичним управлінням Наркомату шляхів сполучення.

Лінійні суди водного транспорту (водно-транспортні суди) в УСРР створювалися згідно з Постановою ЦВК і РНК СРСР «*Про організацію водних транспортних судів і водної транспортної прокуратури*» від 7 червня 1934 р. для Азово-Чорноморського і Дніпровського басейнів. До їх підсудності належали справи про державні злочини і особливо небезпечні злочини проти порядку управління на водному транспорті, про порушення трудової дисципліни його працівниками тощо.

Отже, в Україні 1930-х рр. радянська судова система розвивалася у напрямі послідовної централізації судів загальної юрисдикції. Централізація судових органів означала підпорядкування нижчих ланок реформованої судової системи вищим судовим інстанціям не лише в процесуальному, а й адміністративно-організаційному

відношенні. Керівні функції вищих судових ланок стосовно нижчих органів полягали у керівництві судовою політикою і практикою, проведенні перевірок, обстежень і ревізій, керівництві організацією виборів народних засідателів тощо. З іншого боку, у тогочасній УРСР послідовно зростало значення спеціальних судів (військових трибуналів, лінійних залізничних і водних транспортних судів). Ці суди хоча і використовували частково відповідне республіканське законодавство, в організаційному плані щораз більше підпорядковувалися союзному центру – військовій або транспортній колегії Верховного Суду СРСР.

Організаційно-структурні зміни кримінально-виконавчої системи

Під впливом «великого перелому» наприкінці 1920-х – початку 1930-х рр. в СРСР починають змінюватися основні пріоритети виправно-трудової політики: принципи виправлення та перевиховання засуджених в умовах соціально корисної праці заміщувалися принципами застосування суворого покарання за скоєння злочину в умовах ізоляції від суспільства. Цей процес супроводжувався реорганізацією системи органів виконання кримінальних покарань у напрямі посилення умов утримання засуджених, з одного боку, й перетворення її на засіб виконання народногосподарських завдань, – з іншого.

Замість прийнятого раніше поділу позбавлення волі на відбування покарання із суворою ізоляцією і без неї, починаючи від 1930 р. встановлювалось, що кримінальне покарання у виді позбавлення волі могло відбуватися у *виправно-трудовах таборах* (створювались у віддалених районах СРСР згідно з Постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 15 березня 1930 р.) або в *загальних місцях ув'язнення* (виправно-трудові колонії). Ізолятори спеціального призначення і будинки примусових робіт (рос.– допри) підлягали ліквідації.

Виправно-трудові табори стали основним місцем ув'язнення за контрреволюційні злочини. Перебуваючи у віданні загальносоюзного ОДПУ-НКВС, вони діяли, керуючись виключно відомчими нормативними актами. Зокрема, режим утримання у них регламентувало затверджене РНК СРСР *Положення про виправно-трудові табори* (7 квітня 1930 р.). Керівництво з 25 квітня 1930 р. здійснювало Управління таборів ОДПУ СРСР (з жовтня 1930 р. – Головне управління таборів), а з 1934 р. – Головне управління таборів НКВС СРСР (рос. – ГУЛАГ).

На території України на початку 1930-х рр. єдиним типом місць

позбавлення волі залишалися виправно-трудо́ві колоні́ї. В них відбували покарання засуджені строком до трьох років (у таборах від трьох до максимального на початку 1930-х рр. строку ув'язнення – десяти років).

Упродовж 1930-х рр. в СРСР грубо порушувались формальні принципи пенітенціарної політики (*О.Пташинський*). Так, у 1935 р. було скасовано поділ в'язнів за ступенем соціальної небезпечності: вони розрізнялися лише за ознаками статі й поділялися на тих, хто дотримується або не дотримується встановленого у місцях ув'язнення режиму. Постановою ЦВК СРСР від 2 жовтня 1937 р. було збільшено максимальну межу покарання у виді позбавлення волі – до двадцяти п'яти років. Було скасоване умовно-дострокове звільнення, припинили діяльність наглядові комісії, які контролювали місця позбавлення волі, ослабнув прокурорський нагляд за цими установами.

Окрім виправно-трудо́вих колоній на території України як самостійні підсистеми становили установи тюремного типу (*термінові* або звичайні та *слідчі* тюрми), а також *трудо́ві колоні́ї* для неповнолітніх і *дитячі виховні колоні́ї*.

Установи тюремного типу створювалися і ліквідовувалися тільки за наказом наркома НКВС СРСР. Керівництво ними переважно здійснювало створене у складі НКВС СРСР на початку 1939 р. *Головне тюремне управління* (ГТУ). На відміну від Головного управління таборів (ГУЛАГу), ГТУ здійснювало керівництво тільки тими сферами роботи в'язниць, які забезпечували охорону, ізоляцію, режим тримання ув'язнених та підготовку особового складу охорони в'язниць. Режим тримання у звичайних та слідчих в'язницях регламентувався *Положеннями* про тюрми НКВС для підслідних і тюрми Головного управління державної безпеки (ГУДБ) для засуджених (обидва 1939 р.).

Останні поділяли усі в'язниці на ***п'ять категорій***.

Основною і найбільш поширеною категорією в'язниць у СРСР були загальні в'язниці для утримання підслідних ув'язнених. У цих закладах трималися підслідні і підсудні за рішенням слідчого органу або суду як запобіжний захід тримання під вартою.

Іншою категорією в'язниць для тримання підслідних ув'язнених були внутрішні тюрми НКВС республік і УНКВС областей. Організовувалися, зазвичай, тільки в будівлях НКВД і УНКВС республік і областей, а також у будівлях великих міських відділів НКВС. Як виняток допускалася організація відділень внутрішніх тюрем поза будівлями НКВС-УНКВС у тих випадках, коли розміри будівель не дозволяли довести ємність внутрішньої тюрми до необхідного ліміту в'язнів.

У внутрішніх тюрмах та їх відділеннях трималися тільки підслідні і підсудні в'язні, яких звинувачували у контрреволюційних злочинах, слідство по справах яких велося органами державної безпеки.

Ще одна категорія – центральні в'язниці ГУДБ для тримання підслідних. Ці в'язниці безпосередньо підпорядковувалися Головному тюремному управлінню.

Окрема категорія – в'язниці ГУДБ для тримання засуджених особливо небезпечних державних злочинців. Вони також безпосередньо підпорядковувалися Головному тюремному управлінню.

Остання категорія – спеціальні тюрми НКВС СРСР і УНКВС для тримання засуджених ув'язнених, які використовуються за спеціальним призначенням. Дислокація цих в'язниць обумовлювалася місцезнаходженням відповідних виробничих підприємств і науково-дослідних інститутів, на яких працювали ув'язнені (спеціалісти та учені).

З початком Другої світової війни певна частина осіб, засуджених за вчинення тяжких злочинів, була звільнена з місць позбавлення волі й направлена на фронт. У перші післявоєнні роки в усіх виправно-трудовах таборах було встановлено два види режиму: *загальний* та *посилений*. На посиленому режимі трималися засуджені за контрреволюційні злочини, бандитизм, розбій, втечу з місць ув'язнення, а також рецидивісти.

Отже, реорганізація системи органів виконання кримінальних покарань наприкінці 1920-х – на початку 1930-х рр. відбувалась в напрямі погіршення умов тримання засуджених, з одного боку, й перетворення її на засіб виконання народногосподарських завдань, – з іншого. Цей процес супроводжувався відходом від принципів виправлення та перевиховання засуджених в умовах соціально корисної праці і зміщення пріоритетів пенітенціарної політики в бік застосування суворішого покарання за скоєння злочину в умовах ізоляції від суспільства. Система органів виконання кримінальних покарань включала в себе виправно-трудова табори та загальні місця ув'язнення. Як самостійні підсистеми розглядалися установи тюремного типу (звичайні та слідчі тюрми), а також трудові колонії для неповнолітніх і дитячі виховні колонії. В умовах сталінізму розгалужена мережа кримінально-виконавчої системи виступала своєрідним підґрунтям тоталітарного режиму, перебувала в органічному взаємозв'язку з адміністративно-командною системою.

Оновлення конституційного законодавства

Сталінська модель соціалізму була втілена в життя у Радянському Союзі наприкінці 1930-х рр. минулого століття. Більшовики вирішили оголосити на весь світ про свою остаточну перемогу. Міф про побудований соціалізм вимагав конституційного оформлення, а тому Надзвичайний VIII Всесоюзний з'їзд Рад (5 грудня 1936 р.) затвердив нову Конституцію СРСР. Через два місяці на Надзвичайному XIV Всеукраїнському з'їзді рад (30 січня 1937 р.) було прийнято складену на основі Конституції СРСР нову Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР).

У першому розділі про суспільний устрій – Конституція УРСР майже повністю повторювала відповідні положення цього ж розділу Конституції СРСР (1936). З'їзди рад усіх рівнів замінювалися інститутом сесійних засідань місцевих і Верховних (республіки, Союзу) рад. Встановлювався принцип подвійного громадянства.

УРСР проголошувалась соціалістичною державою робітників і селян, де політичною владою є ради депутатів трудящих. Вищим органом влади в УРСР проголошувалась *Верховна Рада*. Вона обиралася на чотири роки за нормою: один депутат від 100 тис. населення. Верховна рада утворювала Уряд – *Раднарко́м*.

Місцевими органами державної влади були ради депутатів трудящих, які «обиралися» населенням відповідних адміністративних одиниць строком на два роки. Однак Ради не були самостійною владою в традиційній формі і не мали змоги нею стати, оскільки реальну владу зосередив партійний апарат, що перетворювався на *єдину керівну силу* тоталітарної держави.

Право України на власне законодавство і управління обумовлювалося визначенням верховенства загальносоюзних законодавчих актів. Більш того, Конституція УРСР проголошувала, що закони СРСР обов'язкові на території республіки. Таке категоричне твердження не допускало можливості опротестування вищими органами державної влади України тих нормативних актів центральних органів та відомств, які суперечили корінним інтересам населення республіки. А це свідчило про жорстку централізацію державного управління і втрату Україною своїх суверенних прав. Відповідно, декларативними залишалися положення про республіканський суверенітет УРСР, недоторканність її кордонів і право виходу з СРСР. Механізм такого виходу не передбачався.

Економічною основою визнавалась соціалістична система господарювання і соціалістична власність на засоби виробництва у двох формах – державної і кооперативно-колгоспної. Законом

захищалося право особистої власності громадян на їхні трудові доходи та заощадження, на житловий будинок і підсобне хатне господарство, право спадкування особистої власності громадян, а також особиста власність членів колгоспного двору. Земля закріплювалася за колгоспами у безстрокове і безоплатне користування. Кожен колгоспний двір міг мати в особистому користуванні невелику присадибну ділянку землі. Допускалося існування дрібного приватного господарства одноосібних селян і кустарів, яке ґрунтувалося на особистій праці й виключало експлуатацію людини людиною.

Конституція УРСР (1937) у спеціальному розділі про виборчу систему запроваджувала практику формування системи рад депутатів трудящих усіх рівнів на основі загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні. На практиці це означало заміну багатоступеневих виборів до органів влади, рівні права селян і робітників обирати й бути обраними в усі органи влади, а також ліквідацію інституту «позбавленців» (рос. – «лишенцев»), коли значна частина населення взагалі була позбавлена виборчих прав. Попри те можливість позбавлення громадян виборчих прав за вироком суду зберігалася.

Виборчі округи в містах стали формуватися не за виробничими одиницями, а за місцем проживання. Однак попри ці зміни, право виставляти кандидатів належало тільки центральним, обласним і районним органам компартії та іншим громадським організаціям (профспілки, комсомол та ін.), а також загальними зборами робітників і службовців на підприємствах і селян у колгоспах, що проводилися під керівництвом відповідальних парторганізацій. Обраним вважався кандидат – звичайно був один кандидат – який одержав абсолютну більшість голосів. Отже, реально право вибору громадян тоталітарний режим цілковито ігнорував.

Конституція УРСР (1937) мала спеціальний розділ, присвячений суду і прокуратурі. Зазначимо, що у попередніх конституційних актах питання, пов'язані з організацією та діяльністю судово-прокурорських органів, не розглядалися. У документі визначався порядок утворення судово-прокурорських органів, проголошувалися такі головні принципи їхньої діяльності, як незалежність судів, підлеглість їх виключно законові, право обвинуваченого на захист, на використання рідної мови тощо. Проте в основі своїй задекларовані принципи були несумісними з реальністю «великого терору».

З метою розвитку політичної активності громадян гарантувалося їх право на об'єднання у громадські організації. Але передовим загоном трудящих у боротьбі за зміцнення

соціалістичного ладу визначалася Комуністична партія. Конституція передбачала можливість надання політичного притулку для іноземців, які переслідувалися за захист інтересів трудящих, наукову діяльність та національно-визвольну боротьбу.

Конституцією формально гарантувалися певні громадсько-політичні права: свободи слова, преси, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Проте вони мали формальний характер і не мали жодного застосування у громадсько-політичному житті радянської держави, оскільки їх можна було реалізувати виключно в інтересах трудящих, з метою зміцнення соціалістичного ладу.

Конституція УРСР 1937 р. своїм змістом абсолютизувала державу. Вона засвідчила поглиблення централізаторських тенденцій в СРСР. Згідно з нею в УРСР діяло лише чотири республіканських наркоматів, та й то переважно другорядного значення. Всебічний розвиток особи у ній розглядався не як мета соціалістичного будівництва, а як засіб досягнення мети – побудови сталінської моделі соціалізму. Свідченням цього є структура документа – серед тринадцяти її розділів (всього 146 статей) розділ про права й обов'язки громадян займав лише десяте місце, до того ж мав суто декларативний характер.

Громадяни УРСР мали право на працю, відпочинок, матеріальне забезпечення в старості, а також у разі хвороби чи втрати працездатності, право на освіту тощо. Водночас широко провадилися незаконні обшуки й арешти, здійснювалися масові репресії, хоча в Конституції урочисто проголошувалася недоторканність особи, житла тощо. В умовах тоталітарної системи вона не забезпечувала і не могла забезпечити реальне втілення в життя основних своїх положень.

Отже, у середині 1930-х рр. в УРСР на конституційному рівні було задекларовано, а в політичній практиці закріплено створення адміністративно-командної системи, тоталітарного режиму. Третя Конституція радянської України за своєю структурою і змістом майже повністю копіювала союзну Конституцію, відтворювала її принципи та основні положення. Викладені конституційні права УРСР, як і у попередніх радянських конституційних актах, мали переважно декларативний характер і свідчили про те, що Україна остаточно втратила свій суверенітет.

Суспільно-політичне тлумачення радянської правової ідеології та особливості джерел права

За два пореволюційних десятиліття більшовики в СРСР (і в УРСР як складовій цієї по суті унітарної держави) не тільки збудували

комуністичний лад, який назвали *соціалізмом* (дослівно – утвердження соціальної справедливості, рівності), але й створили набір ідеологічних штампів у всіх сферах життя суспільства з метою забезпечення «панування» держави над людиною. Тому *правова ідеологія* (за Т.Андрусяком - сукупність існуючих концепцій, вчень, теорій про сутність права, його роль у житті суспільства і співвідношення з державою) радянської (більшовицької) державності від самого початку її встановлення ґрунтувалася на критиці *буржуазного права* і, на протидію йому, – на пропаганді *власного права*.

Негативне ставлення до буржуазного права зумовлювалося його трактуванням як засобу закріплення капіталістичних відносин, експлуатації людини та нерівноправ'я. Така своєрідна (за І.Біласом) *ідеологічна інверсія*, що формувала філософію радянського права, переносилась на право взагалі як таке, котре і не мислилось інакше, аніж буржуазне, трактувалось не інакше, як рецидив буржуазного мислення і замах на диктатуру пролетаріату. З іншого боку, пропагування гасел т. зв. *«революційної правосвідомості»*, *«революційної законності»*, *«диктатури пролетаріату»* як влади ніяк не пов'язаної і не обмеженої законом, концепції про *«відмирання держави»* (за І.Усенком) поширювали й утверджували в суспільстві погляд на право як на щось тимчасове і малосуттєве та культивували відвертий правовий нігілізм.

Водночас, декларована на XVII з'їзді ВКП(б) (1934 р.) «перемога соціалізму» вимагала нового осмислення проблем держави і права з урахуванням постулатів марксистської доктрини і, головне, – реалій практики соціалістичного будівництва.

За цих умов найвідоміші радянські правники заходилися робити свій внесок в обґрунтування допущених у часи непу норм «буржуазного права», у виправдання насильницьких протиправних методів індустріалізації та колективізації, «наступу соціалізму по всьому фронту». Подібне підпорядкування правової теорії кон'юнктурним вимогам призвело до трактування радянського права як специфічної форми політики диктатури пролетаріату, засобу її політичного впливу. Висунута концепція *«соціалістичного права»* (1936), за якою ліквідація приватної власності мала стати головною тезою (за Є.Пашуканісом) «для розуміння радянського права, його соціалістичної сутності як права пролетарської держави».

Однак потреби репресивної практики тоталітаризму вимагали ухвалити єдину загальнообов'язкову та «єдиновірну» марксистсько-ленінську, сталінсько-більшовицьку лінію у розумінні права. Цю функцію було покладено на Наряду з питань науки

радянської держави і права (16-19 липня 1938 р.). Вона заклала основи «офіційного розуміння права», відкинувши всі напрацювання, підходи і концепції радянських юристів попереднього періоду як «ворожі» і «антирадянські».

Відповідно до рішення згаданої Народи, право визначалося як сукупність норм, законів і настанов, що захищаються силою держави. Таке позитивістське визначення права, що стало домінуючим у радянській політико-правовій думці впродовж тривалого часу, надзвичайно звузило можливість з'ясування сутності права, примушувало юридичну науку безплідно дискутувати в межах дозволеної методології, а в практичному житті слугувало маскуванню тоталітарного всевладдя.

Подібне розуміння права заздалегідь передбачало підпорядкування його інтересам держави, а отже, державні органи, творці юридичних норм, не вважали своїм обов'язком обов'язкове дотримання його норм. А це створювало ґрунт для нехтування принципу верховенства права, підміни закону рішеннями партійних органів й культивування таких характерних для радянської правової дійсності ознак, як неповага і обмеження прав людини, ставлення до неї як до об'єкта («гвинтика») політики й засобу задоволення державних інтересів.

У реальних правовідносинах це виявляло себе у витискуванні законів із верхнього ярусу в уявній піраміді нормативних актів. Так, значна частина законодавчих актів першої половини 1930-х рр. подавалася у формі постанов Президії ВУЦВК і Раднаркому УСРР. Мало змінилася ситуація у цьому сенсі в другій половині десятиріччя з прийняттям Конституцій СРСР (1936) та УРСР (1937).

Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. усі нормативні акти поділялися на закони і підзаконні акти. Закони ухвалювалися простою більшістю Верховної ради і публікувалися за підписами голови та секретаря Президії Верховної Ради (ПВР). Однак попри конституційні декларації, вияви законотворчої діяльності Верховної Ради ставали дедалі рідшими. Її функція фактично зводилася до затвердження народногосподарських планів і бюджету республіки та указів ПВР, які за своєю юридичною природою були підзаконними актами. Раднарком УРСР також видавав постанови і розпорядження на підставі і на виконання законів СРСР і УРСР, постанов і розпоряджень Раднаркому СРСР.

Малочисельність законів знижувала його значущість, і відкривала простір для відомчої та партійної нормотворчості. Остання засвідчувала посилення керівної ролі компартії, що відбилася, зокрема, у поширенні з середини 1930-х рр. практики

прийняття спільних постанов ЦК ВКП(б) та РНК СРСР. Попри те, що таку форму законодавчих актів не прописували конституційні акти 1936-1937 рр., насамперед подібна практика стала формою легалізації державної нормотворчості партійних органів.

З партійної точки зору будь-яка партійна постанова відігравала роль директиви для усіх комуністів. А участь уряду в його затвердженні надавало акту загальнообов'язкового юридичного характеру в рамках радянської Конституції. На практиці ці спільні партійно-державні рішення були *джерелами права*, більш того, нерідко розглядалися правозастосовними органами як *надзаконні*, бо стосувалися найважливіших сфер життя України. А це нівелювало значення закону як основи законності і правопорядку в державі (*О.Скаун*), а відтак призводило до підриву принципу верховенства закону.

Крім того, у практиці більшовицького державотворення було заведено неписане правило: щоразу, коли виникали протиріччя між формальними вимогами закону і політикою правлячої партії (постійно), закон відсувався вбік. Показовою щодо цього є Постанова ЦК ВКП(б) і РНК СРСР «*Про революційну законність*» (25 червня 1932 р.). Вона визначала законність як «один із найважливіших засобів зміцнення пролетарської диктатури... і боротьби з класовими ворогами трудящих та їхньою контрреволюційною політичною агентурою». Саме це твердження чи не впродовж усього часу сталінщини стає основоположним для багатьох директивних документів компартії і законів СРСР.

З початку 1930-х рр. у розвитку джерел радянського права в Україні загальносоюзне законодавство переважає над республіканським. Ця тенденція виявлялася (*М.Страхов, В.Рум'янець*), з одного боку, у поширенні прямої дії загальносоюзних законодавчих актів, а з іншого, – у тому, що республіканські законодавчі акти, як і в попереднє десятиріччя, здебільшого будувалися на основі відповідних загальносоюзних законодавчих актів і значною мірою повторювали останні.

Отже, ідеологія й загальна спрямованість радянської правової системи виявляла себе у ставленні до права як до буржуазного витвору й погляду на нього як на щось тимчасове і малосуттєве. Підпорядкування правової теорії вимогам розбудови тоталітарної держави (диктатури пролетаріату) закономірно призвело до формування концепції офіційного розуміння права як права соціалістичного. А творення останнього реально означало уніфікацію права, перевагу загальносоюзного законодавства над республіканським й пріоритет відомчої та партійної нормотворчості, неповагу до прав і свобод людини і громадянина

й ставлення до людини як до засобу задоволення державних інтересів.

Основні риси законодавчого врегулювання майнових відносин

У процесі здійснення сталінської «соціалістичної реконструкції» народного господарства юридичного вирішення вимагала, насамперед, проблема урегулювання майнових відносин. Її було вирішено через кардинальні зміни інституту права власності у галузях цивільного й цивільно-процесуального та земельного (колгоспного) права.

Цивільне право розвивалося на засадах утвердження соціалістичної (державної) власності, а як наслідок – витіснення і заборони правового інституту приватної власності.

Так, у жовтні 1931 р. на засіданні Раднаркому СРСР прийнято рішення про повну ліквідацію й заборону приватної торгівлі в Радянському Союзі. І вже до середини 1930-х рр. у сфері торгівлі і промисловості остаточно сформувалося неподільне панування державного сектора. Відтак не мали жодного практичного значення норми Цивільного кодексу республіки (1921) щодо, наприклад, права приватних осіб на вступ в акціонерні торгівельні чи промислові товариства. Вказаних товариств на той час вже не існувало.

Також поступово проводилася лінія на витіснення приватного капіталу зі сфери *капітального будівництва* та *страхування*. Наприклад, *Положення про державне страхування СРСР* (18 вересня 1925 р.) встановлювало монополію держави на всі види страхування. Відповідні договори дедалі більше ставали плановими.

Джерелами тогочасного договірного права були постанови Раднаркому СРСР *Про порядок укладення договорів* від 1933 і 1934 рр., які встановлювали загальні форми договірних зв'язків і визначали конкретний зміст договорів. Особлива увага (за М.Страховим, В.Рум'янцевим) зверталася на необхідність чіткого регламентування у договорах відповідальності сторін за порушення договірних зобов'язань (сплата пені, неустойки, штрафу, стягнення збитків). Обов'язкове правове оформлення господарських зв'язків підприємств договорами мало забезпечити централізоване планове керівництво промисловістю з єдиного центру величезної країни.

На зміцнення договірної, а відтак – і планової дисципліни була спрямована Постанова Раднаркому УСРР *«Про порядок розірвання та зміни договорів, укладених між підприємствами і*

організаціями республіканського та місцевого значення» (26 червня 1932 р.), яка категорично забороняла одностороннє розірвання або зміну договорів. Пріоритет планових засад (державний план) у виконанні договорів встановлювали *Статут внутрішнього водного транспорту* (1930), *Статут залізниць СРСР* (1934), *Повітряний кодекс СРСР* (1934). Їх прийняття мало важливе значення для регулювання цивільних правовідносин.

Однією з особливостей тогочасного цивільного права стало недопущення включення до договорів пунктів про звільнення боржника від відповідальності за невиконання договору «з незалежних обставин» (*М.Страхов, В.Рум'янцева*).

На посилення відповідальності державних органів та інших господарських організацій за несвоєчасне виконання своїх зобов'язань була спрямована Постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР «*Про строки позовної давності*» (19 листопада 1934 р.). У спорах між установами і організаціями встановлювався півторарічний строк позовної давності, натомість річний строк зберігався для відносин, в яких беруть участь приватні особи хоча би на одній стороні.

Фактичне і юридичне панування державної власності призводило до подальшого посилення централізації управління підприємствами. Так, відповідно до постанов ЦВК і РНК СРСР від 29 квітня 1935 р. і від 16 лютого 1936 р. «*Про передачу державних підприємств, будівель і споруд*», вони не могли передаватися за гроші державними органами та організаціями одним одному. Встановлювалося, що підприємства, будівлі та споруди можуть передаватися тільки безоплатно. Згідно із зазначеною Постановою РНК СРСР передача здійснювалася і в разі, якщо хоч одна із сторін перебувала у союзному підпорядкуванні.

Остаточну перемогу державної власності в економіці закріпили Конституції СРСР (1936) і УРСР (1937). Вони проголошували дві форми соціалістичної власності: державну і колгоспно-кооперативну, причому, остання також фактично була державною. У Конституції уперше набуває свого правового оформлення *особиста власність* громадян, фактичне становлення якої відбулося значно раніше у формі так званої «трудової власності». Так, у ст. 10 Конституції СРСР (1936) йшлося про те, що «право особистої власності громадян на їхні трудові доходи й заощадження, на жилий будинок і підсобне домашнє господарство, на предмети домашнього господарства і вжитку, на предмети особистого користування і комфорту, рівно як і право спадкування особистої власності громадян – охороняються законом». Така юридична конструкція права особистої власності

громадян (за Л.Головко) проіснувала в правовій системі СРСР більш як півстоліття.

Введення конституційними актами 1936-1937 рр. істотних змін щодо регулювання відносин власності призвело до відповідного оновлення інституту права власності у цивільних кодексах союзних республік (О.Дзера). Наприклад, внесені зміни до *Цивільного кодексу УРСР* (1922 р.) відносили до особистої власності серед інших предметів споживання також житлові будинки з обмеженнями за ст. 182 Кодексу (не більше трьох домоволодінь в одній сім'ї).

Окремим законом в УРСР було унормовано *авторське право* (лютий 1929 р.) та *винахідницьке право* (березень 1941 р.).

Об'єктом авторського права визначався продукт творчої діяльності людини, виражений у конкретній формі. Автор користувався особистими і майновими правами на свої твори все життя, а спадкоємці – 15 років після смерті автора. Винахідник міг надати державі (згідно із законом) свій винахід для експлуатації, за що одержує авторське свідоцтво, яке закріплювало за ним особисті та майнові права на винахід.

У цілому, нормотворчий процес у сфері врегулювання майнових відносин 1930-х рр. підпорядковувався потребам господарської діяльності, які вважалися першочерговими. При цьому перевага надавалася нормативним актам, які приймалися державними органами виконавчої влади.

З позицій безумовного захисту державної власності було побудоване *цивільне судочинство*, що ґрунтувалося на другому *Цивільно-процесуальному кодексі УСРР* (5 листопада 1929 р.), введеному у дію з 1 грудня того ж року.

Свідченням пріоритетного захисту державних інтересів у цивільному процесі були широкі права прокурора у ньому. Прокурор міг розпочати розгляд справи, а також вступити у справу на будь-якій стадії процесу, якщо, на його думку, цього потребує охорона інтересів держави.

Суб'єктами цивільного процесу могли бути як фізичні, так і юридичні особи. Суд розпочинав і провадив судочинство на основі позову, поданого позивачем проти відповідача. Справа вирішувалася на підставі доказів. Доказовими засобами могли бути пояснення сторін, визнання й покази свідків, висновки експертів, речові й письмові докази, огляд на місці. На основі вивчення доказової бази суд ухвалював рішення, яким завершував справу.

Цивільно-процесуальний кодекс не передбачав апеляцію, а лише касацію. Касаційний суд зазвичай не вирішував справи по суті, а лише перевіряв правильність оспорюваного рішення.

Його могли скасувати через порушення або неправильне застосування закону, а також через очевидну його суперечність з установленими фактичними обставинами справи. Правосильні рішення, зокрема з огляду на інтереси держави, могли переглядатися у порядку нагляду або ж через нововиявлені обставини.

Пріоритети розвитку **земельного права** також ґрунтувалися на боротьбі з приватною власністю.

Норми *Земельного кодексу УСРР* (1922 р.), що базувалися на збереженні селянського господарства, стосувалися неколгоспних земель. Тому в умовах проведення суцільної колективізації Земельний кодекс фактично втратив чинність. Натомість сільське господарство розвивалося як землекористування сільських колективних господарств, основною формою яких стала *сільськогосподарська артіль*. Інші форми колективних господарств (сільськогосподарські комуні, товариства спільного обробітку землі, промислові сільськогосподарські артілі, рибальські колгоспи, а також у певному сенсі й радгоспи) особливого значення не мали.

Колгоспні землі (більшість) підлягали правовому режимові, передбаченому *«Примірними статутами сільськогосподарської артілі»* від 1930 і 1935 рр. Цими актами законодавець – ЦК ВКП(б) і РНК СРСР – закріпив наслідки колективізації. Фактично від того часу земельне законодавство УСРР, яке доти, як звичайно, повторювало відповідні закони РСФРР, стало формально другорядним.

Зміст *першого* Примірного Статуту від 1 березня 1930 р. створив міцну основу для інтенсивного насадження колгоспів. Найсуттєвішою його ознакою було те, що попри задекларований принцип добровільності, вихід з артілі обмежувався усупільненням земельних ділянок селян, що вступали до неї, не допускалося також повернення селянам, які вибували з артілі, земельних ділянок.

Згідно з статутом усупільнювалися основні засоби сільськогосподарського виробництва: робоча худоба, сільськогосподарський реманент, всі насінневі запаси, кормові засоби у розмірах, необхідних для утримання усупільненої худоби, господарські будівлі, а також всі підприємства для переробки сільськогосподарської сировини. Не усупільнювалися тільки дрібний інвентар для роботи на присадибній ділянці, молочна худоба в однокорівних господарствах, житлові будинки. Це означало, що члени артілі позбавлялися права мати у приватній власності засоби виробництва та інші об'єкти.

Другий Примірний Статут від 17 лютого 1935 р. важливий, насамперед, тим, що у ньому вперше визначалися розміри присадибних ділянок, які могли перебувати в особистому користуванні колгоспників. Щоправда, розміри присадибних ділянок колгоспників згодом переглянула Постанова ЦК ВКП(б) й РНК СРСР *«Про заходи охорони сусільних земель колгоспів від розбазарювання»* (27 травня 1939 р.). За нею присадибна ділянка для колгоспників мала становити від 1/4 до 1/2 гектара, а іноді, й за виключних обставин, – до 1 гектара. Уся решта землі або та, що перебувала поза присадибними ділянками, відбиралася.

Згаданим статутом 1935 р. нарешті було покладено край т. зв. *«надусусільненню»*. Визначалося, що усусільненню підлягали основні засоби сільськогосподарського виробництва (робоча худоба, товарна продуктивна худоба, запаси насіння, реманент і господарські будівлі). Водночас не підлягали – житлові будівлі, особиста худоба і птиця, дрібний сільськогосподарський інвентар.

У сукупності *«Примірні статuti сільськогосподарської артілі»* (1930 і 1935 рр.) заклали основи **колгоспного права** – нової галузі радянського права.

Суб'єктом права колгоспного землекористування вважався кожен окремий колгосп, що як юридична особа був власником колгоспного майна (будинки, сільськогосподарський реманент). Кожна сільськогосподарська артіль мала свій статут, що укладався у межах *«Примірного статуту»*, приймався загальними зборами членів артілі й реєструвався у районному виконавчому комітеті.

Членами артілі вважалися особи, щонайменше 16-річного віку, насамперед діти колгоспників, яких приймуть загальні збори членів. Новоприйняті члени (за винятком дітей колгоспників) зобов'язувалися передати в розпорядження артілі усі свої основні знаряддя й засоби сільськогосподарського виробництва. Вони зараховувалися до т. зв. *неподільного фонду колгоспу* й на пайовий внесок, а також використовувану ними землю.

Об'єктом права колгоспного землекористування був *єдиний земельний масив колгоспу*, що складався із земель колективних господарств членів колгоспу. Земельний масив поділявся на *присадибний фонд*, з якого виділялися присадибні ділянки колгоспникам, і *громадські землі*, зменшення яких (наприклад, шляхом їх передачі в особисте користування колгоспникам) суворо заборонялося.

У складі колгоспу існували сімейні господарства – *колгоспні двори*. Вони мали у безпосередньому особистому користуванні т. зв. *присадибні ділянки*. На цих ділянках землі двір займався на праві особистої власності підсобним (допоміжним) господарством.

Присадибна ділянка (город і сад) виділялася із згаданого вище присадибного фонду. Особиста власність двору на підсобне господарство (житловий будинок, одна корова, дві голови молодняка, одна свиноматка, до десяти кіз, домашнє птаство, дрібний сільськогосподарський реманент) належала спільно всім членам двору. Голова двору вважався тільки його представником; право голови на майно було не більшим, ніж і всіх інших членів двору. Спадкувати дозволялося тільки предмети особистого майна членів; щодо майна двору, воно було можливим тільки в разі смерті останнього члена двору.

Право присадибного землекористування мало умовний і несамотійний характер, оскільки присадибну ділянку відбирали, якщо члени двору не виробляли обов'язкового мінімуму трудоднів (з 1939 р.). Держава всіляко втручалася до присадибного господарювання (напр., постанова РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 21 лютого 1940 р. зобов'язувала посадити на присадибній землі 15-20 плодових дерев). До того ж, колгоспний двір зобов'язувався до натуральних поставок державі (молоко, масло, яйця, м'ясо тощо) й сплачувати сільськогосподарський податок.

Отже, розвиток законодавства щодо урегулювання майнових відносин спрямовувався на забезпечення потреб форсованої індустріалізації та насильницької колективізації. Кардинальні зміни інституту права власності у галузях цивільного й цивільно-процесуального та земельного (колгоспного) права полягали в остаточному примусовому знищенні решток приватної власності й утвердженні соціалістичної системи господарювання з пануючою державною та колгоспно-кооперативною власністю. В умовах панування державної власності важливим засобом урегулювання цивільно-правових відносин стає планове укладання договорів. З позицій захисту державної власності будувалося цивільно-процесуальне право. Розвиток земельного права також ґрунтувався на запереченні приватної власності. Натомість пріоритетною формою індивідуального привласнення матеріальних благ стало право особистої власності громадян.

Створення законодавчих інструментів забезпечення всеосяжного (тотального) контролю над суспільним життям

Створена у 1930-х рр. правова система в СРСР–УРСР була спрямована на втілення у життя та зміцнення сталінського тоталітарного режиму, а отже,– позбавляла громадян соціального і правового захисту. Один із наслідків формування такої правової

системи полягав у створенні правових передумов для здійснення каральними органами держави широкомасштабних репресій. Законодавчими інструментами для цього послужили зміни, головним чином, у галузях кримінального та кримінально-процесуального права. Посилювали роль держави у житті громадян також зміни у сімейному та трудовому праві.

Одним з найбільш дієвих інструментів забезпечення тотального контролю більшовицького керівництва над усіма сферами суспільного життя було *кримінальне право*. Свідченням цього стало віднесення сталінською Конституцією СРСР (1936) усього кримінального законодавства до відання СРСР в особі найвищих органів державної влади.

На розвитку кримінального права негативно позначилася теза тодішнього Генерального прокурора СРСР А. Вишинського про «співучасть у широкому розумінні слова». Нею заперечувалася необхідність встановлення прямого причинового зв'язку між діяльністю співучасника і виконавця злочину для притягнення їх до кримінальної відповідальності. Поняття співучасті підмінялося розпливчастим поняттям причетності, що фактично вело до безмежного «правового свавілля». Запроваджена концепція «об'єктивної вини» вела до безмежного судового (і позасудового) свавілля й, звісно, до посилення політичних репресій. Проте чи не найбільше простір для масових репресій відкривали докорінні зміни до «Основних засад» КК УСРР (Загальної частини кримінального законодавства), що стосувалися заходів *покарання* і порядку їхнього застосування.

Так, постановою ЦВК і РНК СРСР (13 жовтня 1929 р.) було розширено обсяг такого специфічного для сталінської епохи покарання, як *поразка у правах*. На союзному рівні відтоді закріплювалася практика позбавлення батьківських прав у випадках, коли встановлено зловживання цими правами. Згодом, постановою ЦВК і РНК СРСР (13 лютого 1930 р.) до видів «поразки у правах» було включено позбавлення права на пенсії, які видавалися у порядку соціального страхування і державного забезпечення. Відповідно, Постановою ВУЦВК і РНК Української СРР (5 жовтня 1930 р.) усі засуджені за державні злочини (контрреволюційні й особливо небезпечні для Союзу РСР злочини проти порядку управління), за більшість військових злочинів (у воєнний час – за всі військові злочини), та інші злочинні діяння, за які визначалося позбавлення волі на строк не менше трьох років, а також у випадку вислання засуджених з обов'язковим поселенням їх в інших місцевостях з конфіскацією всього майна – позбавлялися права на всі види пенсій і допомог.

Серед заходів, що регламентували порядок застосування покарання, виділяється Постанова ЦВК і РНК СРСР (6 листопада 1929 р.). Вона скасувала попередній поділ позбавлення волі на таке, що поєднано з суворою ізоляцією, і на таке, що не поєднано з нею.

Відтепер передбачалися два самостійних покарання: *позбавлення волі у виправно-трудовах таборах* у віддалених місцевостях строком від трьох до десяти років і *позбавлення волі у загальних місцях ув'язнення* строком до трьох років. Це нововведення, коли позбавлений волі на строк понад три роки міг лише у виключних випадках (наприклад, очевидної непридатності до фізичної праці) уникнути таборів, відкрило великі можливості для розширення сумної слави «Імперії ГУЛАГ» – (рос. – Главное управление лагерей НКВС СРСР).

Показово, що за цим актом усі питання організації виправно-трудовах таборів у віддалених місцевостях, управління ними, внутрішнього режиму тощо було віднесено до предмета регулювання загальносоюзного законодавства. Водночас змінювалися статті загальносоюзного законодавства, що стосувалися заслання та «умовно-дострокового звільнення». Основна спрямованість змін полягала у забезпеченні умов для створення в районах таборів спеціальних поселень для засланих, достроково звільнених та інших категорій відносно вільного населення. Загальний можливий строк заслання збільшувався з п'яти до десяти років.

8 серпня 1936 р. було запроваджено новий вид кримінального покарання – *ув'язнення до тюрми* (фактично це покарання вже передбачалося санкціями деяких статей загальносоюзних законів і республіканських кодексів). На хвилі сталінських репресій було прийнято Закон СРСР від 2 жовтня 1937 р., який за державні злочини дозволяє застосовувати розстріл і позбавлення волі на строк до 25 років (раніше максимально можливим було десятирічне позбавлення волі).

«Полювання на відьом», яке розпочалося у 1930-ті рр., вимагало створення відповідних нормативних актів. Після прийняття Закону СРСР «*Про зраду Батьківщини*» (8 червня 1934 р.) у правотворчу практику увійшло нове поняття: замість попереднього «заходи соціального захисту» тепер вживаються «заходи кримінального покарання», що певною мірою відображало зміну ідеології репресій. Відповідно до Закону СРСР від 7 квітня 1935 р. могли страчувати дітей, оскільки вік, з якого наставала кримінальна відповідальність за ряд злочинів визначався з 12 років.

Зазначені вище зміни «Основних засад» КК УСРР (Загальної частини кримінального законодавства) відбивали тільки частину

кримінальної політики сталінського режиму. «Згори» також ініціювався і ряд нововведень до Особливої частини кримінального законодавства, встановлювалися нові склади злочинів і покарання за них.

Показовою у цьому сенсі є Постанова Президії ЦВК СРСР від 21 листопада 1929 р., якою було запроваджено оголошення особи поза законом. Санкція цієї норми тягнула конфіскацію всього майна засудженого та його розстріл протягом 24 годин після встановлення його особи. Цей закон застосовувався щодо посадових осіб державних установ або підприємств Союзу РСР, що діяли за кордоном, які відмовлялися від пропозиції органів державної влади повернутися в СРСР.

Значних змін зазнали норми кримінального законодавства, що мали забезпечити посилену охорону соціалістичної власності та проведення масових репресій і терору проти радянського народу для досягнення цілей комуністичного будівництва будь-якою ціною. Насамперед, це були загальносоюзні акти. Практично всіх їх було внесено до республіканського законодавства. В результаті, упродовж 1930-1937 рр. Кримінальний кодекс УСРР був доповнений ще майже 60 новими статтями. В ньому було закріплено понад 80 нових складів злочинів, і стільки ж змін внесено до чинних статей.

Вершиною сталінської кримінальної політики стала Постанова ЦВК і РНК СРСР *«Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації і зміцнення суспільної («соціалістичної») власності»* (7 серпня 1932 р.), що дістала назву: «закону про п'ять колосків» (застосовувався навіть у випадках зрізання колосків одноосібниками на власному полі). Вищий захід «соціального захисту» – розстріл з конфіскацією всього майна (із заміною за пом'якшуючих обставин позбавленням волі на строк не менш як десять років з конфіскацією майна) було встановлено за крадіжку вантажів на залізничному і водному транспорті, за розкрадання колгоспного й кооперативного майна. Застосування насильства або погроз до колгоспників з метою виходу останніх з колгоспу чи насильницького його розвалу каралося позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з ув'язненням до концтабору. Причому амністія засуджених заборонялася. А посилення репресій виявилось у тому, що мінімальний вік кримінальної відповідальності знизився до 12 років. Саме з цього віку щодо осіб, звинувачених у вчиненні крадіжки, заподіянні насильства і тілесних ушкоджень, вбивстві чи замаху на вбивство, застосовували всі встановлені законом заходи кримінального покарання.

Після утвердження в першій половині 1930-х років панування

державного сектору у сфері промисловості і торгівлі, посиленням репресивних заходів також супроводжувалася централізація управління підприємствами, що досягла свого піку на початку 1940-х рр.

Наприклад, згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР *«Про відповідальність за випуск недоброякісної або некомплектної продукції і за недотримання обов'язкових стандартів промисловими підприємствами»* (10 липня 1940 р.) посилювалися заходи кримінальної відповідальності за випуск неякісної або некомплектної продукції, які застосовувалися до директорів, головних інженерів і начальників відділів технічного контролю підприємств.

Репресивними заходами шляхом змін у кримінальному та трудовому законодавстві підвищувалася заінтересованість у результатах діяльності підприємств не тільки керівництва, а й інших працівників. Так, постановою ВУЦВК і РНК УСРР (18 грудня 1930 р.) Кримінальний кодекс УСРР було доповнено статтею, яка передбачала позбавлення волі на строк до десяти років за зрив роботи транспорту, котрий стався через порушення робітниками його нормальної роботи, що спричинило аварії, пошкодження або знищення рухомого складу і т.ін. А за особливо зловмисні випадки, сполучені з тяжкими наслідками для транспорту, щодо звинувачених робітників передбачався розстріл з конфіскацією майна.

Проте найістотніші доповнення до КК УСРР з'явилися 20 липня 1934 р. відповідно до Постанови ЦВК СРСР (8 червня 1934 р.) *«Про доповнення Положення про державні злочини (контрреволюційні й особливо небезпечні для Союзу РСР злочини проти порядку управління) статтями про зраду Батьківщини»*.

Цей закон відомий тим, що відновлював термін «заходи кримінального покарання» й доповнював республіканський кодекс чотирма новими статтями, які формулювали шість нових складів державних злочинів. Зокрема, «зрадою Батьківщини» кваліфікувалася дії, «здійснені громадянами Союзу РСР на шкоду військовій могутності Союзу РСР, його державній незалежності чи недоторканності його території, як-от: шпionаж, видача військової чи державної таємниці, перехід на сторону ворога, втеча чи переліт через кордон». Каралося таке діяння розстрілом з конфіскацією усього майна, а за пом'якшуючих обставин – позбавленням волі на десять років з конфіскацією майна. Більше того, військовослужбовців засуджували на десять років позбавлення волі за недонесення про зраду, що готувалася чи здійснилася, а інших громадян – на строк не менше шести місяців. Додаткові статті КК УСРР про зраду

Батьківщини мали до того ж зворотну силу. П'ятирічному засланню до віддалених місць Сибіру підлягали всі малолітні члени сім'ї зрадника, які проживали разом із ним чи були на його утриманні.

У грудні 1940 р. розширилася сфера судової відповідальності із застосуванням заходів кримінального покарання до дітей, починаючи з 12-річного віку. Так, каралося розгвинчування рейок, підкладання на них предметів, що могли викликати аварії поїздів, а також крадіжка, тілесні ушкодження, вбивство або замах на вбивство. В усіх інших випадках малолітні, згідно з Указом ВР СРСР «*Про кримінальну відповідальність неповнолітніх*» (31 травня 1941 р.), притягалися до кримінальної відповідальності починаючи з 14-річного віку.

Ідеологія творення засад **кримінально-процесуального законодавства** ґрунтувалася на тому, що від арештованих досягалось визнання їхньої вини будь-якими засобами. При цьому використовувалася теза: про визнання вини – як головний доказ та дозволі на найвищому партійно-державному рівні на застосування методів фізичного впливу.

Підґрунтям для застосування незаконних методів слідства стала висунута А.Вишинським теорія, згідно з якою головним і вирішальним доказом у справах про державні злочини є *визнання* звинуваченим своєї *вини* (І.Усенко). На цьому було зроблено акцент у Кримінально-процесуальному кодексі УРСР (ст. 262): у разі згоди підсудного з обставинами, викладеними у звинувачувальному висновку, суду надається право не проводити подальшого судового слідства і відразу переходити до заслуховування дебатів сторін і останнього слова підсудного.

Хоча Кримінально-процесуальний кодекс УРСР (ст. 134) забороняв досягати показань чи визнань звинуваченого шляхом насилля та погроз, практика застосування незаконних методів під час розслідування кримінальних справ про державні злочини заохочувалась особисто Й.Сталіним та була ним санкціонована від імені ЦК ВКП(б). Про це свідчить телеграма, яку він 10 січня 1939 р. від імені ЦК ВКП(б) направив секретарям обкомів, крайкомів, наркомам внутрішніх справ союзних республік, ЦК союзних республік та начальникам обласних та крайових управлінь НКВС (В.Нікольський). У ній йшлося про те, що застосування фізичного впливу у практиці НКВС з 1937 р. було допущено з дозволу ЦК ВКП(б); така установка дала свої результати, прискоривши «розвінчення ворогів народу»; метод фізичного впливу слід обов'язково застосовувати й надалі як абсолютно правильний і виправданий.

До того ж, норми Кримінально-процесуального кодексу часто

підміняли відповідні постанови ЦВК СРСР. Найбільш відома, видана у день вбивства одного із лідерів більшовиків С.Кірова - «*Про порядок ведення справ про підготовку або здійснення терористичних актів*» (1 грудня 1934 р.), згідно з якою попереднє слідство у справах щодо терористичних організацій та терористичних актів мало вестися в прискореному порядку (до десяти днів). Обвинувальний акт вручався звинуваченому за добу до розгляду справи. Судове слухання провадилося без участі прокурора, адвоката, і без виклику свідків. Касаційне оскарження і навіть подання клопотань про помилування в цих справах не допускались, а вирок (розстріл) виконувався негайно після його оголошення.

Нові процесуальні норми дозволяли, таким чином, ухвалювати смертні вироки за політичними справами без зайвої тяганини, зберігаючи при цьому видимість судової процедури. Важливо відзначити, що реальним (хоча і прихованим) регулятором нового механізму засудження виступало Політбюро ЦК ВКП(б): розгляд справ «у спрощеному порядку» вимагав його обов'язкової попередньої санкції, оформленої спеціальним рішенням.

У кримінально-процесуальне законодавство України цей закон було включено Постановою ВУЦВК «*Про внесення змін до кримінально-процесуального кодексу УРСР*» (9 грудня 1934 р.), де були враховані вищезгадані положення (КПК УРСР було доповнено чотирма статтями). Таким чином, строк слідства від виникнення підозри, отримання неправдивого доносу чи прямої вказівки керівництва, і до розстрілу небажаної чи запідозреної в інакомисленні особи зменшувався до кількох діб. Оскільки за цими справами проводили слідство органи НКВС, і вони ж користувались правом винесення позасудових вироків, дослідники (О.Олійник) обґрунтовано вважають цей закон таким, що відкривав необмежені можливості для здійснення НКВС масових репресій в УРСР у 1937-1938 рр. і пізніше.

Посиленням втручання держави у справи сім'ї характеризувався розвиток тогочасного **сімейного права** УРСР. Внесені доповнення у Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб і акти громадянського стану (1926) передбачали позбавлення батьків можливості проживати разом з дітьми й передачу їх до дитячих будинків за умов неналежного догляду за ними. Постановою ЦВК СРСР і РНК СРСР від 27 червня 1936 р. заборонялися аборти, встановлювалася матеріальна допомога багатодітним сім'ям, посилювалася кримінальна відповідальність за несплату аліментів. Постановою ЦВК і РНК УРСР від 4 серпня 1936 р. визначалися частки сплачуваних аліментів: на одну дитину чверть, на двох – третина, на трьох і

більше – половина заробітку відповідача. Значно збільшився розмір сплати за реєстрацію розлучення.

На підпорядкування інтересів робітників і службовців інтересам і цілям керівництва держави орієнтувалося радянське **трудове законодавство** в УСРР.

Перші кардинальні зміни до Кодексу законів про працю (КЗПП) УСРР внесла постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 25 лютого 1931 р., яка перевела робітників і службовців на 7-годинний робочий день. Зазвичай підприємства і установи працювали за безперервним робочим тижнем, коли працівники почергово одержували вихідні у різні дні тижня. Нарахування заробітної плати в її основних формах (відрядній, погодинній, преміальній) залежало від професійної кваліфікації працівника. Щоправда, невдовзі (26 червня 1940 р.) права на семигодинний робочий день позбавляв робітників Указ Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР *«Про перехід на восьмигодинний робочий день, на семиденний робочий тиждень і заборону самовільного залишення робітниками і службовцями підприємств і організацій»* (діяв до 25 квітня 1956 р.).

Зміцнювати трудову дисципліну передбачалося жорсткими санкціями, внесеними у кримінальне і трудове законодавство.

Так, згідно з Постановою ЦВК і РНК СРСР, а також відповідною Постановою ВУЦВК і РНК УСРР, якою було внесено зміни до КЗПП УСРР, починаючи з листопада 1932 р. (Постанова ЦВК й Раднаркому СРСР *«Про звільнення за прогул без поважних причин»* від 15 листопада 1932 р.) за невихід на роботу без поважної причини робітники чи службовці підлягали негайному звільненню з позбавленням продовольчих карток та права користування квартирою, наданою підприємством чи установою. Коли робітника звільняли за порушення трудової дисципліни, це обов'язково відзначалося у документі робітника (*Л.Снісаренко*). Трохи пізніше, 27 квітня 1934 р. ВУЦВК і РНК УСРР на підставі аналогічної загальносоюзної постанови внесли зміни до КЗПП УСРР, якими встановлювалося, що в разі невиконання працівником встановленої норми виробітку з його вини (критерії якої не визначалися) оплата праці здійснюється за кількістю і якістю виробленої продукції без забезпечення будь-якого мінімального заробітку.

Зміцненню трудової дисципліни сприяло прийняття Статутів про дисципліну: у 1933 р. на залізничному транспорті та в органах юстиції; у 1934 р. – на водному транспорті; у 1935 р. – в органах зв'язку та сфері енергетики; запровадженням з 1939 р. єдиних трудових книжок. У них фіксувалися усі попередні місця праці робітника, їх пред'явлення стало обов'язковим при прийомі на

будь-яку роботу.

Улітку і восени 1940 р. ПВР СРСР прийняла кілька актів, що стосувалися сфери трудового права. Встановивши кримінальну відповідальність за порушення законодавства про працю, ці нормативні акти стали основою для репресій тисяч працівників. Йдеться про Укази *«Про перехід на восьмигодинний робочий день, семиденний робочий тиждень і заборону самовільного уходу з роботи трактористів і комбайнерів, які працювали на машинно-тракторних станціях»* і *«Про порядок обов'язкового переведення інженерів, техніків, майстрів, службовців і кваліфікованих робітників із одних підприємств і установ на інші»*. Звичайно, названі документи певною мірою зміцнювали трудову дисципліну, але водночас вони брутально порушували права людини, принижували гідність особи, робили людей жертвами державної машини.

Найбільш важливими нормативно-правовими актами, спрямованими на моральне стимулювання активної трудової діяльності були Указ ПВР СРСР від 21 грудня 1938 р., який установлював звання Героя Соціалістичної Праці, запровадив медалі *«За трудову доблесть»*, *«За трудову відзнаку»*, та Постанова ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 28 грудня 1938 р. Остання запроваджувала диференційований підхід, залежно від стажу роботи і кваліфікації працівника, при виплатах допомоги за державним соціальним страхуванням, а також надбавки до пенсій за безперервний стаж роботи.

Отже, у довоєнний період панування сталінського режиму радянське кримінальне право УРСР характеризувалося надмірною жорстокістю санкцій й порушенням принципу правової захищеності громадян. Сутнісною рисою розвитку кримінально-процесуального законодавства стало вироблення норм, спрямованих на скасування гарантій прав особи у кримінальному судочинстві. Посиленням втручання держави у справи сім'ї характеризувалися зміни й у тогочасному сімейному праві УРСР. Цілковите підпорядкування діяльності робітників і службовців інтересам і цілям держави зумовлювало зміни у трудовому законодавстві. Такі законодавчі зміни підготували ґрунт під масові репресії і стали вагомим інструментом забезпечення всеосяжного, тотального (повного державного) контролю над суспільним життям, життям кожного громадянина.

Правові основи входження Західної України до складу СРСР – УРСР

Початок Другої світової війни спричинив черговий етап у поширенні на Україну радянської державності.

Приєднання до СРСР-УРСР території Західної України (1939) і Північної Буковини та Бессарабії (1940) було наслідком угоди між Сталіним і Гітлером про сфери інтересів («сфери впливу»). У цей дещо нечіткий, камуфлюючий термін – «сфери інтересів» – сторони вкладали цілком конкретний і максимально широкий зміст, а саме – свободу політичних і військових дій, спрямованих на захоплення сусідніх територій. Тобто йшлося про територіальний поділ Східної Європи. Угоду було оформлено секретним протоколом, що його Ріббентроп і Молотов (міністр і нарком іноземних справ) підписали при укладенні радянсько-німецького пакту про ненапад (23 серпня 1939 р.). Протокол передбачав розмежування між СРСР і Німеччиною в разі війни («територіально-політичних змін») по лінії річок Нарев – Вісла – Сян, тобто територією Польщі, розрізаючи Варшаву.

Більшість сучасних дослідників, переважно істориків, трактують пакт Молотова-Ріббентропа як злочинну змову двох агресорів, спрямовану на порушення територіальної цілісності суб'єкта міжнародного права – міжвоєнної Другої Речіпосполитої (напр., *І.Білас*). Беззаперечною вважаємо тезу про те, що, з погляду сучасного міжнародного права, домовленість обох диктаторів виглядає як радянсько-нацистська змова. Погоджуємося також з думкою, що внаслідок реалізації цієї політичної змови держави Європи перетворилися на об'єкт воєнної агресії. Однак, не відкидаючи морального боку домовленостей, нам близька наукова позиція тих небагатьох дослідників – істориків права (*В.Макарчук*), які пропонують розглядати укладену німецько-радянську угоду відповідно до тогочасних норм міжнародного права. Це означає, що усі міжнародні угоди та нормативно-правові акти, а також зовнішньополітичні акції Радянського Союзу та інших суб'єктів міжнародного права, здійснені перед 1945 р., потрібно оцінювати відповідно до норм того міжнародного права, яке діяло у вказаний час.

Відповідно до норм т. зв. «старого» (тобто функціонуючого у період до Другої світової війни) міжнародного права, секретний протокол про розподіл сфер впливу між нацистською Німеччиною, з одного боку, та Союзом РСР – з іншого, формально не порушував прийнятої на той час практики укладення міжнародно-правових документів.

Розподіл світу на «сфери впливу» був одним із типових його інститутів. Наприклад, відома Антанта (у перекладі – «сердечна згода») первісно була нічим іншим, як англо-французькою угодою про розмежування інтересів двох країн у Африці і на Близькому Сході. До того ж, принцип непорушності європейських кордонів був

закріплений лише у Гельсінкі (1975). Колишня Ліга Націй (як зрештою і сучасна ООН) не відкидала можливості зміни міждержавних кордонів, проте наполягала на тому, що ці зміни не мають бути наслідками агресивної війни. На відміну від сучасного міжнародного права, член Ліги Націй міг на законній основі вдатися до війни, якщо попередньо «вичерпав» т. зв. мирні засоби.

Навіть якщо визнати широко розповсюджену тезу про те, що секретний протокол до пакту Ріббентропа-Молотова був нібито «угодою про розчленування Польщі», то (за В.Макарчуком) слід відразу зробити зауваження, що таке «розчленування» могло бути здійснене без порушення норм чинного міжнародного права. Відповідно, Радянський Союз не несе міжнародно-правової відповідальності (як з огляду на норми «старого», так і «нового» міжнародного права) за напад Гітлера на Польщу. А т. зв. *визвольний похід* Червоної Армії 17 вересня 1939 р., який здійснювався під приводом захисту «єдинокровних братів» – українців і білорусів, став, безвідносно до факту укладення пакту про ненапад з Німеччиною, реалізацією права на «самодопомогу» визнаного у тогочасному міжнародному праві. Останнє розумілося тоді як фактичний дозвіл суб'єктам міжнародного права на здійснення силової акції, що ставила на меті відведення раптово посталої (нововиниклої) загрози для національної безпеки.

Попри те, що блискавичне захоплення краю мало характер окупаційної акції (анексії), у Заяві Радянського уряду від 17 вересня 1939 р. мова не йшла (за В.Макарчуком, – і не могла йти, оскільки не відповідала тодішньому міжнародному праву) про зміну державно-територіального статусу областей, у які вводилися війська Червоної армії.

Зміна міжнародно-правового статусу Західної України де-юре відбулася не внаслідок завоювання (*дебеляції*), хоча міжнародне право тієї доби надавало і таку можливість (*В.Макарчук*). Ця зміна стала результатом волевиявлення місцевого населення, здійсненого у ході плебісциту у формі *Народних Зборів Західної України*.

Ідея їх скликання належала московському керівництву. Політбюро ЦК ВКП(б) прийняло спеціальне рішення з питань Західної України. Був детально опрацьований сценарій скликання Народних Зборів. Військовою Радою Українського фронту було затверджено «*Положення про вибори до Українських Народних Зборів Західної України*» (6 жовтня 1939 р.).

Нехитрі політичні маніпуляції з населенням краю, агітацію і пропаганду проводили військові політвідділи за допомогою тимчасових місцевих органів. Кандидатури депутатів підбиралися

органами влади завчасно. До бюлетеня мала вноситися тільки одна кандидатура, а на весь процес висунення і реєстрації кандидатів за рішенням Військової Ради Українського фронту (6 жовтня 1939 р.) відводилося лише чотири дні – від часу встановлення дня виборів до Народних Зборів Західної України – 22 жовтня і до дня їх скликання – 26 жовтня 1939 року.

Згідно з ретельно розробленим компартійними органами сценарієм, Народні Збори проходили 26-28 жовтня 1939 р. у Львові, вони розглянули питання про державну владу в Західній Україні, входження Західної України до складу УРСР, конфіскації поміщицьких та монастирських земель, націоналізації банків і великої промисловості. Депутати звичайно «одностайно» прийняли декларації з усіх питань, у тому числі про встановлення радянської влади в Західній Україні, а саме: *«вся влада належить трудящим міста і села в особі рад депутатів трудящих»*. Вони обрали повноважну комісію, що налічувала понад 60 осіб, якій доручили подати декларацію «про входження Західної України до складу УРСР» Верховній Раді СРСР і Верховній Раді УРСР.

Позачергова п'ята сесія Верховної Ради СРСР, прийнявши Закон *«Про включення Західної України до складу СРСР та возз'єднання її з Українською РСР»* (1 листопада 1939 р.), «задовольнила прохання Народних Зборів Західної України і включила Західну Україну до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік із з'єднанням її з Українською Радянською Соціалістичною Республікою». Формально Закон про прийняття Західної України до складу УРСР схвалила позачергова третя сесія Верховної Ради УРСР (13 листопада 1939 р.).

Ці рішення стали юридичною основою входження Західної України до складу СРСР-УРСР.

Отже, приєднання до СРСР-УРСР території Західної України було наслідком укладення німецького-радянського пакту про ненапад (1939). Секретний протокол до нього не був «грубим порушенням норм міжнародного права» тієї історичної доби, оскільки загалом відповідав існуючій міжнародній практиці. Розподіл світу на «сфери впливу» був одним з типових інститутів «старого» міжнародного права. «Визвольний похід» Червоної Армії здійснювався під приводом захисту «єдинокровних братів» – українців і білорусів від нацистського поневолення, і став реалізацією визнаного у тогочасному міжнародному праві права на «самодопомогу». У міжнародно-правовому розумінні характер рішень Народних Зборів Західної України вважається легітимним. Визнання легітимності результатів і рішень Народних Зборів Західної України означає визнання правової основи рішень

Верховних Рад Союзу РСР та УРСР про включення областей, у яких проводився плебісцит (опитування), до свого складу.

Правові засади радянзації Західної України

Захоплення краю спричинило виникнення цілком нової суспільно-політичної ситуації в регіоні. Вона, *по-перше*, мала на меті «підготувати» юридичні «повноваження» для зміни державно-правового статусу усього регіону, а *по-друге*, – здійснити заходи з *радянзації* краю, тобто відтворення політичних та економічних структур тогочасного радянського суспільства.

Для встановлення нового порядку за військовими частинами у міста і містечка прибували т. зв. «уповноважені», яких ЦК КП(б)У скеровував для ліквідації польських органів влади. Надісланим партійним функціонерам належала вся повнота влади.

Радянські «уповноважені» суворо дотримувалися визначених у Москві способів і форм переходу до нового суспільного ладу, за якими в числі першочергових заходів на зайнятих територіях мало стати формування т. зв. тимчасових органів влади. Ними у містах і повітах мали бути *тимчасові управління*, а в селах – *селянські комітети*. Щоб поєднати зусилля в галузі керівництва міськими, повітовими і селищними комітетами, Військова рада Українського фронту постановою від 3 жовтня 1939 р. утворила на території колишніх воєводств Галичини та Волині обласні тимчасові управління з центрами у Львові, Станіславі, Тернополі, Луцьку.

Населення Східної Галичини та Західної Волині визначати характер і напрям діяльності тимчасових органів управління краю, які іменували себе народними, не мало можливості. Дослідники (*І.Білас*) обґрунтовано наголошують, що таке право надавалося виключно політичним відділам Червоної армії, яким і належала уся повнота влади. Вони ж ретельно підбирали і призначали склад тимчасових управлінь.

Після вирішення питання про юридичне входження західноукраїнських земель до складу СРСР-УРСР процес їх радянзації помітно прискорився. Він охоплював усі сфери життя, в тому числі політичну систему, соціально-економічну організацію, духовно-культурні відносини.

У листопаді 1939 р. вищі партійні інстанції прийняли рішення про зміну адміністративно-територіального поділу Західної України, а 4 грудня 1939 р. Президія Верховної Ради УРСР видала відповідні укази. Згідно із цими рішеннями було створено Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську і Тернопільську (до 1944 р. – Тарнопольську) області, які

поділялися на повіти. Львівська і Тернопільська налічували по 13, Дрогобицька і Станіславська – по 10, Волинська – шість, а Ровенська – п'ять повітів. Запровадження адміністративної системи, що повністю відповідала радянському взірцю, завершилося у січні 1940 р., коли замість повітів і волостей було створено райони. Тимчасові органи влади замінили виконкоми обласних, районних і сільських Рад депутатів трудящих. Виконкоми створювалися без самих Рад, бо вибори до місцевих Рад відбулися лише у грудні 1940 р. Все це засвідчувало, що новостворені владні структури зовсім не залежали від волі виборців, а були придатком компартійних органів.

Відтак обкоми, міськкоми й райкоми КП(б)У стали політичними центрами, які зосередили в своїх руках основні важелі влади. Інші легальні українські, польські, єврейські політичні партії, а також колишні культурно-освітні, благодійні, спортивні та інші товариства були заборонені. Нові громадські організації радянського типу, у тому числі профспілки, комсомольські та мистецькі творчі спілки тощо, були насправді філіями партійно-державних органів. Їхня діяльність була скерована на захист основ сталінського тоталітарного режиму.

Усі важливі посади у структурах влади займали працівники, скеровані ЦК ВКП(б) і ЦК КП(б)У. Саме на них опирався тоталітарний режим у реалізації планів щодо форсованого інтегрування Західної України в єдиний правовий простір СРСР.

Жителям західних областей України було надано радянське громадянство. Згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР від 29 листопада 1939 р., його набули «колишні польські громадяни, що проживали на території західних областей України і Білорусії на момент входження цих областей до складу Союзу РСР (1-2 листопада 1939 р.)». Паспорти були трьох категорій. Відповідно, з ними власники паспортів могли жити біля кордону чи у великих обласних центрах. Той, хто відмовлявся прийняти громадянство, міг бути заарештованим і депортованим. Той, хто приймав громадянство, ставав військовозобов'язаним і підлягав призову в Червону армію (*В.Баран, В.Даниленко*).

Для зміцнення адміністративно-командної системи було націоналізовано банки, промислові підприємства, торгівлю. Націоналізовані заводи і фабрики підпорядковувалися всесоюзним і республіканським наркоматам, а окремі – облвиконкомам. Одержавлена економіка відзначалася низькою ефективністю, незбалансованістю попиту й пропозиції, низькою якістю продукції. Головну суть політики влади у сільському господарстві становила суцільна колективізація одноосібних господарств, хоч ні

об'єктивних, ні суб'єктивних передумов для цього не було. У колгоспи селян змушували вступати різними примусовими методами, зокрема за допомогою податкового тиску.

Загалом соціально-економічна політика радянської влади була неоднозначною. У багатьох випадках вона збігалася з потребами розвитку регіону і тому сприймалася населенням прихильно. Йдеться, зокрема, про подолання безробіття, впровадження безплатного медичного обслуговування, матеріальної допомоги багатодітним сім'ям. Водночас не вирішувалися інші проблеми соціально-побутового життя: гострий товарний дефіцит, надмірні податки, загальний низький рівень матеріального становища населення.

Розпочалась організація тих ланок державного апарату, завданням яких було формувати на новоприєднаних територіях нову правову систему.

Як звичайно, це відбувалося механічним перенесенням структур, а також форм і методів їх створення з досвіду східних областей УРСР. Проте, з точки зору формального дотримання законодавства, у західних областях, порівняно з іншими, вони мали певні відмінності. Радянською історико-правовою наукою ці відмінності трактувалися як «специфіка застосування радянського законодавства на першому етапі» перетворень (див., напр.: М.Настюк).

Суди, прокуратура, адвокатура були організовані досить оперативно. У листопаді 1939 р. політбюро ЦК КП(б)У затвердило начальників обласних управлінь юстиції, голів обласних судів і обласних прокурорів. Нарком юстиції УРСР видав наказ «*Про початок роботи обласних і народних судів у західних областях УРСР*» (26 грудня 1939 р.). Наркомат юстиції визначив штати і підібрав кандидатури до складу обласних судів новостворених областей, які рекомендував облвиконкомам на затвердження (М.Настюк). Керівниками і членами обласних судів рекомендувалися виключно особи, відряджені зі східних областей УРСР, які мали не тільки досвід роботи в судових органах, а й пройшли школу партійно-політичної роботи.

Після формування обласних судів розпочинається організація районних і міських судів. З осіб, рекомендованих партійними органами УРСР, міськвиконками і райвиконками, затверджували на посадах міських і районних суддів. Оскільки формально це суперечило судоустроєві в СРСР, де судді «обиралися» відповідними місцевими радами депутатів трудящих, радянська історико-правова наука цю обставину визначила як одну з особливостей організації правової системи в регіоні.

Свою специфіку мали також органи адвокатури. Нарком'юст у

січні 1940 р. у всіх західних областях утворив *оргбюро колегій адвокатів*, на які покладалися завдання організації юридичних консультацій та підбору і прийому в колегії місцевих юристів (допускалися лише на адвокатські посади). Однак жорсткий партійний контроль і радянська практика судочинства не дозволяли адвокатам у повному обсязі виконувати свої функції.

Виникла необхідність прийняття спеціальних постанов, які б унормували застосування радянського кримінального та цивільного, в тому числі процесуального, законодавства. У зв'язку з тим, РНК СРСР прийняв Постанову *«Про порядок застосування кримінального і цивільного законодавства на території УРСР і БРСР»* (22 квітня 1940 р.). Вона, зокрема, визначала, що вироки і рішення у кримінальних справах, що були винесені польськими судами і не виконані, анулюються. Незакінчені слідчі і судові провадження у кримінальних справах, відкриті польськими слідчими і судовими органами, повинні закінчуватися провадженням і направлятися за підсудністю відповідно до кримінально-процесуального і кримінального законодавства УРСР. Майнові спори з цивільних та інших правовідносин, незалежно від часу їх виникнення, підлягали розгляду у судових органах згідно з цивільним та цивільно-процесуальним кодексами УРСР та іншими радянськими законодавчими актами. Проте, як відзначають дослідники (С.Кондратюк), якість розгляду цивільних і кримінальних справ судами була низькою. Працівники судових органів і прокуратури нерідко вдавалися до зловживань, грубо нехтували законом. Партійні комітети безцеремонно втручалися у розгляд конкретних слідчих і судових справ.

Якщо вже справді вести мову про «специфіку застосування радянського законодавства в західних областях», то, на наш погляд, вона передовсім полягала у примусових засобах впровадження його в життя через структури каральних органів.

Так, у НКВС СРСР було створено відділ надання допомоги органам внутрішніх справ радянських республік Прибалтики, а також Західної України та Західної Білорусії (1940 р.). Протягом листопада-грудня 1939 р. були створені обласні управління НКВС, його містечкові відділення і дільниці. У лютому 1941 р. на базі обласних управлінь НКВС внаслідок поділу було створено самостійні управління НКДБ і НКВС, особовий склад яких був укомплектований кадрами, відрядженими з різних регіонів СРСР, в основному східних областей СРСР (УРСР). У структурі органів міліції західних областей для боротьби з українським рухом опору організовувалися *відділення боротьби з бандитизмом* (квітень 1941 р.).

Утвердження сталінського тоталітарного режиму в Західній Україні супроводжувалося масовими репресіями (ув'язненням, депортаціями, фізичним знищенням тощо), які зачепили всі соціальні й національні групи населення. Як метод політичного переслідування та адміністративного покарання широко використовувалися депортації – виселення без правових підстав. Загалом репресії охопили 1,2 млн осіб (з них українців – до 500 тис.), тобто до 10 відсотків місцевого населення. Серед них були колишні функціонери різних політичних партій та громадських організацій, підприємці, польські осадники, священики, заможні селяни тощо (*Й.Надольський*).

Водночас з поширенням репресій на території Східної Галичини і Західної Волині було створено широку мережу в'язниць, яка у десятки разів перевищувала ту, що існувала за часів міжвоєнної польської окупації. У кожній новоутвореній області діяло по три-чотири в'язниці. Загалом на новоприєднаних територіях більшовики відкрили додатково 27 в'язниць, які протягом короткого часу були переповнені бранцями (*І.Білас*). Понад вісім тис. в'язнів, яких німецько-радянська війна застала в місцевих тюрмах, були розстріляні за наказом Л.Берії.

Отже, перебравши за допомогою військової сили західноукраїнські землі, однак у межах чинних тоді норм міжнародного права, надавши вигляду легітимності їх включення до СРСР, сталінський режим приступив до активної радянзації – здійснення комплексу соціально-економічних, політичних, національно-культурних та репресивно-каральних заходів, спрямованих на поглинення приєднаних територій. З перших днів перебування у Західній Україні частин Червоної армії розпочалося активне поширення на приєднаних територіях чинного радянського законодавства та основних інституцій більшовицької державності, які для галичан і волинян як за формою, так і змістом були незрозумілими і чужими. У краї було насаджено режим політичної тиранії та закріплені військовою присутністю основи радянської державності. Останні формувалися за принципами, які існували тоді у СРСР. Репресивно-каральна система, яка функціонувала в Західній Україні у 1939-1941 рр., становила одну з ланок сталінського тоталітарного механізму, допускала свавілля, грубе і цинічне порушення прав і свобод людини і громадянина. Як метод політичного переслідування та адміністративного покарання широко застосовувалися депортації – виселення без правових на це підстав, ув'язнення та розстріли.

Приєднання до складу СРСР– УРСР та радянізація Північної Буковини і Бессарабії

Поспішаючи використати усі переваги пакту з Гітлером, влітку 1940 р. Сталін вирішив, що настала черга долучити й решту земель, які згідно з пактом Молотова – Ріббентропа увійшли у «сферу інтересів» радянської імперії.

Зокрема, на червень 1940 р. для Москви склалися винятково сприятливі умови для розв'язання за давнього територіального спору з Румунією щодо Бессарабії. Остання раніше належала до Російської імперії, тому захоплення її Румунією 1918 р. СРСР не визнавав. Причому радянська сторона офіційно не визнавала не лише анексію Бессарабії, але й входження до складу Румунії Північної Буковини (Ю.Сайфуліна).

Становище Румунії ускладнювалося внаслідок висунення до неї територіальних претензій з боку Угорщини (провела мобілізацію, військові частини підтягнула до кордону) та Болгарії. Вступаючи у безпосередні перемовини з Лондоном, Римом та Берліном щодо питань *цесії* (передачі території однієї держави іншій за угодою між ними) Бессарабії та Північної Буковини, Москва діяла у такому правовому полі, яке пропонувало «старе» міжнародне право.

Так, чинне «старе» міжнародне право надавало можливість своїм суб'єктам вдаватися до т. зв. *самодопомоги* для вирішення спірних питань. Обмеження стосувалися лише процедури висунення вимог та їхнього розгляду зацікавленими сторонами і посередниками (І.Адамчук). Серед іншого, відповідно до цього положення, 26 червня 1940 р. уряд СРСР в ультимативній формі висунув свої вимоги королівському урядові Румунії щодо території Бессарабії та Північної Буковини. Основним аргументом щодо приєднання останньої було те, що її населення «у своїй переважній більшості пов'язане з Радянською Україною як спільністю історичної долі, так і спільністю мови і національного складу». Опинившись у міжнародній ізоляції, 27 червня 1940 р. Сенат Румунії незначною більшістю голосів ухвалив рішення про передачу Бессарабії і Північної Буковини Союзу РСР.

Урегулювання радянсько-румунського територіального спору в червні 1940 р. не викликало гострої реакції у світі, що може слугувати побічним доказом дотримання радянською стороною необхідної процедури при вирішенні питання про *цесію* Бессарабії та Північної Буковини засобами міжнародного права (Ю.Сайфуліна). Показово, що Бухарест після поступки Бессарабії та Північної Буковини відмовився від того, щоб прийняти біженців єврейської і української національностей, а також

висловився за депортацію українського населення з Південної Буковини. По суті, такий підхід означав (за І.Адамчуком), що румунські власті відмовились визнавати громадянські права (в розумінні прав громадян Румунії) за українцями і євреями, які до 28 червня 1940 р. були мешканцями цих земель. Така постановка питання свідчила про те, що Бухарест (принаймні влітку 1940 р.) змирився з втратою донедавна спірних територій Бессарабії і населеної українцями Північної Буковини.

Заходи, спрямовані на поглинання приєднаних територій вживалися ще до юридичного оформлення входження Північної Буковини та Бессарабії до складу СРСР.

Насамперед, ліквідації піддавалися не лише адміністративні структури румунської держави та її каральний апарат (що було б зрозумілим і виправданим навіть у тому випадку, коли б йшлося про низові ланки місцевого самоуправління), але й професійні спілки, національні та молодіжні організації тощо. За рішенням політбюро ЦК ВКП(б) (1 липня 1940 р.) в десяти повітах Бессарабії і північної частини Буковини створювалися партійні та виконавчі комітети. Склад цих органів доручалося сформувати ЦК КП(б)У, а інформацію про них опублікувати в місцевих газетах. 3 липня Політбюро ЦК КП(б)У затвердило склад повітових виконавчих комітетів. Уже 7 липня 1940 р. відбулося перше засідання Чернівецького повітового комітету КП(б)У. На засіданні наголошувалось, що в усіх волостях працюють уповноважені виконавчого комітету, а також агітатори-червоноармійці. При цьому партійні керівники вказували, що в багатьох селах населення не знає про встановлення радянської влади. На наступних засіданнях йшлося про завдання в сільському господарстві, організацію МТС і радгоспів, про роботу кіно, музичних і театральних установ, реорганізацію системи освіти та заснування середніх, неповних середніх і початкових шкіл. Того ж місяця політбюро ЦК КП(б)У зобов'язало обкоми компартії східних областей України відібрати і направити на постійну роботу в Бессарабію і Північну Буковину 4970 партійних, радянських, господарських і технічних працівників.

Остання обставина перетворювала радянський режим у Буковині влітку 1940 р. на зразковий продукт експорту революції – її вища ланка цілковито складалася з прибульців зі Сходу, вони ж беззаперечно панували на середніх щаблях місцевого самоуправління. Натомість у невеликих населених пунктах, де створювалися у відповідності з радянською моделлю управління сільські ради, спостерігаємо значний відсоток місцевих жителів, проте не обраних населенням, а призначених «зверху» – з числа бідняцького елементу, за повної ізоляції колишніх румунських

управлінців нижчої ланки (т. зв. примарів), при непропорційно високому (порівняно з представниками інших національних груп населення регіону) відсотку українців у місцевих органах влади.

Юридичне оформлення входження нових етнічно українських земель до складу СРСР було проведене порівняно швидко. Вже 2 серпня 1940 р. Верховна Рада СРСР постановила включити Північну Буковину, а також Хотинський, Акерманський (з 1944 р. Білгород-Дністровський) та Ізмаїльський повіти Бессарабії до складу Української РСР. Північну Буковину і Хотинський повіт Бессарабії, де переважало українське населення, було об'єднано у Чернівецьку область у складі УРСР (7 серпня 1940 р.). Два південних повіти Бессарабії злилися в Акерманську (з 7 грудня 1940 р. – Ізмаїльську) область. Відповідно були внесені й зміни до статей конституцій СРСР і УРСР про територіальний склад УРСР. Зокрема, у ст. 23 Конституції СРСР до 21 області УРСР першою була додана Акерманська, а останньою, 23-ю, – Чернівецька. А шість центральних повітів колишньої румунської Бессарабської губернії з переважачим молдавським населенням разом з колишньою Молдавською АРСР утворили нову союзну республіку – Молдавську РСР.

Лише від часу поширення радянського адміністративно-територіального устрою (за Ю. Сайфуліною) можна говорити про законність дії українського радянського законодавства на новоприєднаних територіях. Однак фактично чинність радянських законів тут була встановлена з перших днів військової присутності. Відтак оголошення радянського законодавця про повне поширення усього законодавства УРСР на територію Північної Буковини уже від 28 червня 1940 р. виглядає сумнівним з правної точки зору.

Так, без жодної правової бази чи навіть формального посилання на нібито революційну ініціативу місцевих мас, вже в липні 1940 р. проводилися націоналізація земельних володінь крупних власників і церкви, відбувалися кроки аграрної реформи, вселення робітників у житла «буржуазії» тощо. У липні 1940 р., згідно з рішенням політбюро ЦК ВКП(б), у регіоні запроваджувалася радянська валюта. У зв'язку з тим в усі банки було призначено комісарів Державного банку СРСР, наділених повноваженнями щодо забезпечення належної діяльності фінансових установ і поточного кредитування підприємств. Румунські леї без обмежень приймалися від державних і кооперативних організацій, приватних осіб, але в обіг вже не поверталися. Виплата коштів закладами і поточними рахунками не могла перевищувати 200 крб. на місяць, вона здійснювалась за особистим дозволом комісара банку (1 румунська лея дорівнювала

2,5 коп.). Будь-які операції із закордонними банками заборонялися, а виплати та перерахунки в іноземній валюті не допускалися. Тоді ж політичне керівництво ухвалило рішення про переобладнання залізничних колій – із вузької (європейської) на широку (радянську) та про відбудову кількох мостів через Дністер (В.Баран, В.Даниленко).

Лише згодом (15 серпня 1940 р.) Президія Верховної Ради СРСР узаконила ці дії, видавши укази про націоналізацію землі і банків, промислових і торгових підприємств, залізничного і водного транспорту, засобів зв'язку Північної Буковини та Бессарабії. Того ж місяця прийнято рішення про податки з населення, із селянських господарств, заробітну плату і соціальне страхування робітників, службовців та інженерно-технічних працівників, обов'язкові поставки державі зерна, кукурудзи, соняшнику, сої та ін. У жовтні 1940 р. у складі названих областей замість повітів і волостей створено райони. У листопаді того ж року Указом Президії Верховної Ради СРСР було затверджено лінію кордону між радянськими Україною і Молдавією, що формувалася на основі максимального врахування ареалів етнічного розселення українців і молдаван. А в січні 1941 р. було проведено вибори від Чернівецької та Акерманської (Ізмаїльської) областей до Верховної Ради УРСР, а також до Верховної Ради СРСР. Остання обставина засвідчувала остаточну інкорпорацію регіону до складу СРСР-УРСР. Офіційні підсумки виборів переконують, що місцеве населення – добровільно чи вимушено, але прийняло радянську державно-політичну систему. Відповідно, на зміну румунській квазідемократичній політичній моделі прийшов тоталітаризм сталінського зразка, в якому особлива роль відводилася каральній системі.

У процесі радянзації Чернівецької області апарат суддів народних судів цілком складався з відряджених зі Сходу радянських спеціалістів, натомість до числа народних засідателів свідомо залучалися представники бідніших верств місцевого населення. Судочинство велося за українськими радянськими законами, українською мовою. Нею ж виносилися присуди. У практиці судів значне місце займали справи т. зв. *указників* – порушників трудової дисципліни та дрібних розкрадачів соціалістичної власності, до яких застосовувалися жорстокі драконівські заходи. Втім, засуджені мали змогу вдаватися до послуг адвоката, подавати апеляцію тощо. У певних випадках (переважно цивільні, аліментні справи) радянські закони пропонували місцевому населенню вигідну альтернативу в порівнянні з румунськими часами. Приміром, розлучені жінки зверталися до суду з аліментними

вимогами, оскільки це суттєво покращувало матеріальне становище позбавлених батьківського піклування дітей.

У невигащому становищі опинилися підозрювані за політичними (контрреволюційними) обвинуваченнями. Їм довелося відповідати за дії, вчинені ними під час румунського панування, приміром, колишнє членство в певній румунській партії, службу в колишній румунській поліції чи тюремній варті тощо. Тобто сила радянських законів була поширена на Північну Буковину у складі Румунії, що було тоді і є тепер правовим нонсенсом. Так, будучи до червня 1940 р. повноправними громадянами Румунії, здійснюючи дії, які за чинним на той час румунським законодавством не були караними, ці люди тепер отримували вирoki за зраду радянської батьківщини як «вороги народу».

У структурах робітничо-селянської міліції відсоток місцевих жителів був незначним, вони посідали лише нижчі посади. В органах НКДБ місцевих уродженців не було зовсім. Для поповнення низової ланки карального апарату широко залучалися солдати і сержанти, звільнені в запас Червоної армії. Натомість агентурно-інформаторська мережа складалася з місцевих, в тому числі представників різних класів та прошарків. Служба в каральних структурах радянізованих регіонів відповідним чином стимулювалася. Водночас, органи внутрішніх справ та міліція Північної Буковини мали певні успіхи у боротьбі зі злочинністю (тобто вони поступово вийшли на показники, близькі до середніх по Українській РСР) та дитячою безпритульністю. З іншого боку, переважна більшість справ за політичними звинуваченнями була сфальсифікованою, що породжувало невдоволення з боку місцевого населення, а також прорумунські, антирадянські настрої в суспільстві тощо.

Отже, приєднання 1940 р. Північної Буковини та північних районів Бессарабії до складу СРСР здійснювалося відповідно до норм «старого» міжнародного права. Юридичним оформленням їхнього входження стало поширення радянської адміністративно-територіальної системи. Свідченням остаточного включення регіону до складу СРСР-УРСР були перші вибори до Верховних рад СРСР, УРСР та місцевих рад депутатів трудящих в січні 1941 р. Радянська державність у новоприєднаному краї була насадженою, чужою: її організаційні форми, принципи діяльності і внутрішнього підпорядкування, кадрова політика визначалися партійними і державними загальносоюзними і республіканськими органами, без врахування місцевих особливостей та можливостей кадрового потенціалу.

Поза всяким сумнівом, в історичній перспективі об'єднання українського народу в межах однієї держави слід вітати. Включення Західної України та Північної Буковини й Бессарабії до складу УРСР означало фактичне возз'єднання двох найбільших частин української нації, відокремлених в силу драматичних історичних обставин раніше одна від одної державними кордонами. Було зроблено вирішальний крок до єдності (соборності) українських земель. І у цьому історичному акті примхливо переплелися віковічні прагнення українського народу до волі, національної державності, соціальної справедливості з реаліями політики європейських наддержав на початку Другої світової війни.

Перебудова державного механізму СРСР (УРСР) на воєнний лад (1941–1945 рр.)

Певним етапом розвитку і випробування радянської державної системи стала німецько-радянська війна. З початком війни перед СРСР на перший план висувалося головне завдання – оборона країни. Успішна оборона могла бути здійснена насамперед за умови *перебудови* державного механізму відповідно до потреб війни. Воєнна обстановка вимагала максимальної централізації діяльності державного апарату й запровадження надзвичайних заходів. Це зумовлювало певні обмеження компетенції республіканських, а також місцевих органів державної влади й державного управління й, відповідно, зростання питомої ваги імперативних норм права.

Юридичною основою надзвичайних заходів, здійснюваних у місцевостях, де було оголошено воєнний стан, був Указ Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР «*Про воєнний стан*» (22 червня 1941 р.), за яким уся повнота влади у сфері оборони, забезпечення державної безпеки і громадського порядку переходила до *військових рад* фронтів. Органам військової влади надавалися широкі повноваження.

Запроваджений в СРСР воєнний стан істотно змінив співвідношення функцій держави, зумовив необхідність перебудови форм і методів її діяльності. З метою надання державному апарату *централізації* і необхідної у воєнний час гнучкості та оперативності виникла потреба у створенні ***надзвичайних державних органів*** для виконання спеціальних воєнних завдань.

Уся повнота влади – воєнне, політичне і господарське керівництво країною від 30 червня 1941 р. зосереджувалися в руках *Державного комітету оборони* (ДКО). Спільною постановою ЦК

ВКП(б), ПВР і РНК СРСР цей орган уповноважувався видавати загальнообов'язкові постанови і розпорядження. Для забезпечення виконання особливо важливих або надзвичайних заходів з оборони країни ДКО призначав уповноважених, які діяли у союзних республіках, краях і областях, а також на тих підприємствах і будовах, що мали важливе оборонне значення.

В окремих великих містах при наближенні лінії фронту утворювались *міські комітети оборони* (Луганськ, Сімферополь, Севастополь, Керч).

Для загального керівництва військовими діями (операціями) радянських військ ще раніше (23 червня 1941 р.) було створено *Ставку Головного командування*, з 8 серпня – *Ставка Верховного Головнокомандування* (СВГ). Органами СВГ були Генеральний штаб Червоної армії, управління наркоматів оборони і флоту, командування фронтів.

З числа надзвичайних державних органів, що діяли при Раднаркомі СРСР, виділялися декілька.

Комітет з обліку і розподілу робочої сили (30 червня 1941 р.), який мав налагодити планомірне забезпечення промисловості і транспорту робочою силою, зокрема через свої регіональні підрозділи - бюро. В Україні такі Бюро утворювались при Раднаркомі УРСР та виконкомах обласних і районних Рад депутатів трудящих. Перед цими органами стояло завдання проводити облік непрацюючого населення у містах та інших населених пунктах, а також – мобілізацію робочої сили.

Рада з евакуації (24 червня 1941 р.) мала визначати об'єкти, що підлягали евакуації, строки їх вивозу і пункти подальшого розміщення. В Україні цю роботу проводили уповноважені Ради.

Надзвичайна державна комісія по встановленню і розслідуванню злочинів німецько-фашистських загарбників (2 листопада 1942 р.) мала перевіряти і готувати усі документи і матеріали, що стосувалися злочинів гітлерівців та матеріальної шкоди, заподіяної внаслідок окупації. Комісія наділялася певними повноваженнями. Однак не усі висновки Комісії є правдивими. Зокрема, чимало злочинів сталінського НКВС, особливо у перші дні війни, були зараховані гітлерівцям.

Величезні втрати у перші тижні на фронтах війни змушували керівництво СРСР значно збільшити чисельність збройних сил. Для цього ДКО видав Постанову *«Про підготовку резервів у системі наркоматів Оборони і Військово-морських сил»* (16 липня 1941 р.). Для керівництва підготовкою резервів для армії і флоту у складі Наркомату Оборони СРСР було створено *Головне управління загального військового навчання*. Відповідні відділи

організовувалися у військових округах, республіках, обласних військових комісаріатах, райвійськоматах. Ще однією Постановою «Про загальне обов'язкове військове навчання» (18 вересня 1941 р.) ДКО зобов'язав усіх чоловіків у віці 16–50 років проходити військові навчання.

Складовою заходів з перебудови державного механізму на воєнний лад стала **організація партизанського руху на окупованих територіях**. Організаторами цього руху на місцях постановою ЦК ВКП(б) було визначено партійні органи, диверсійні військові групи і органи НКВС. В Україні радянський партизанський рух було започатковано Постановою ЦК КП(б)У «Про створення партизанських загонів» (5 липня 1941 р.). До кінця першого року війни створили штаби і відділи партизанського руху при політуправліннях фронтів. Невдовзі (20 червня 1942 р.) було створено Український штаб партизанського руху (УШПР), що підпорядковувався безпосередньо ЦК КП(б)У. Штаб мав завдання налагоджувати координацію дій партизанських загонів із діями Червоної армії, організовувати постачання партизан зброєю, боеприпасами. Відтак, то, що малюється нерадянською пропагандою як партизанський «рух» чи «опір», в реальності було частиною сталінського державного апарату, в тому числі й спецслужб.

Період війни позначився на системі **судово-прокурорських та каральних органів**. Зміни у судових органах і прокуратурі стосувалися передусім організації діяльності спеціальних судів і спеціальних прокурорських органів. Юридичною основою цих змін стало затверджене Указом ПВР СРСР «Положення про військові трибунали в місцевостях, оголошених на воєнному стані і в районах воєнних дій» (22 червня 1941 р.).

Відповідно до цього Положення, у прифронтових областях суди і органи прокуратури переводились на воєнний стан. Обласні, районні і міські прокуратури реорганізовувались у відповідні військові прокуратури. У діючій армії створювалися військові прокуратури фронтів, загальновійськових з'єднань та окремих корпусів. Окрім того, на території України функціонували військові прокуратури військ НКВС, гарнізонів, залізничних військ тощо. У діяльності органів прокуратури на перший план вийшла обвинувальна функція. Її працівники брали активну участь у масових позасудових репресіях.

Обласні та лінійні суди залізничного і водного транспорту реорганізовувалися у військові трибунали. У військах НКВС створювалися спеціальні військові трибунали. Дію принципу виборності суддів було призупинено. Розширювалася підсудність військових трибуналів.

Надзвичайні обставини призвели до структурних змін у каральних органах. Постановою ДКО НКВС і НКДБ СРСР були знову об'єднані в єдиний наркомат – НКВС СРСР (17 липня 1941 р.), а на початку серпня цього ж року аналогічні зміни відбулися на рівні УРСР. На НКВС покладалася охорона тилу радянських військ, організація винищувальних батальйонів та партизанського руху на окупованій території, створення т. зв. *загороджувальних загонів*, участь у винищенні в'язнів радянських тюрем.

Органи та війська НКВС також займалися своєю специфічною роботою. Так, в армії і на фронті активно діяли *особливі відділи* НКВС, а у глибині території – *війська НКВС* з охорони тилу Червоної армії. Зусиллями контррозвідки «СМЕРШ» («смерть шпигунам») НКВС страчувалась або відправлялась до штрафних рот велика кількість фронтовиків і бійців тилових підрозділів, здійснювалося масове «фільтрування» військовополонених, інтернованих та переміщених осіб.

Після звільнення більшої частини території СРСР від німецької окупації відповідно до Постанови ЦК ВКП(б) і Указу ПВР СРСР (14 квітня 1943 р.) знову було утворено НКДБ СРСР. У травні 1943 р. відновлено існування НКДБ УРСР. Структура і завдання НКДБ УРСР, як і раніше, мали відповідати загальносоюзним нормам і структурно-функціональній побудові НКДБ СРСР.

У період війни відбулися також формальні *зміни в структурі органів радянської влади*. Зокрема, у зв'язку з обставинами воєнного часу Указами ПВР УРСР (червень 1942, 1943, 1944 рр.) вибори до Верховної Ради (ВР) УРСР відкладалися і продовжувався строк повноважень ВР УРСР 1-го скликання. Також ПВР УРСР видавала укази і постанови з питань господарчого і культурного життя, оборонного будівництва та доповнень до галузевого законодавства. Вона запроваджувала в окремих місцевостях надзвичайний стан та затверджувала зміни в адміністративно-територіальному устрої.

Так, Указом ПВР від 30 березня 1944 р. було створено у складі УРСР Херсонську область. Відновлення роботи визначених Конституцією місцевих органів радянської влади – рад депутатів трудящих усіх рівнів – здійснювалося на підставі Постанови ЦК КП(б)У «*Про керівні органи місцевих Рад депутатів трудящих*» (1 квітня 1944 р.). Персональний склад кожного виконкому Ради затверджувався відповідним партійним органом та вищестоящим виконкомом. До кінця 1944 р. процес відновлення діяльності місцевих рад депутатів трудящих по всій Україні було завершено.

Упродовж 1943-1945 рр. значна увага уряду УРСР приділялася оперативному керівництву відбудовою та організацією діяльності

народногосподарського комплексу республіки. Відтак у структурі Уряду республіки було утворено *наркомат житлово-цивільного будівництва* (10 серпня 1943 р.). Для затвердження проєктів будівництва при Раднаркомі УРСР було організовано *Управління у справах архітектури* (15 грудня 1943 р.). Для керівництва культурно-освітньою і видавничою справою в республіці при Раднаркомі УРСР створювалися *Управління у справах поліграфії і видавництв* та *Управління у справах кінематографії* (обидва у вересні 1943 р.), *Комітет у справах мистецтв* та *Комітет у справах культурно-освітніх установ* (обидва у січні 1945 р.).

Перспективою за рахунок республік СРСР мати додаткові голоси у майбутній ООН пояснюють дослідники (напр., В. Гриневич) значне **розширення компетенції союзних республік, зокрема України.**

На підставі прийнятих Х сесією Верховної Ради СРСР 1-го скликання законів «*Про утворення військових формувань Союзних республік та про перетворення у зв'язку із цим Народного Комісаріату Оборони із загальносоюзного у союзно-республіканський*» і «*Про надання Союзним республікам повноважень у галузі зовнішніх зносин та про перетворення у зв'язку із цим Народного Комісаріату Закордонних Справ із загальносоюзного в союзно-республіканський комісаріат*» (обидва прийняті 1 лютого 1944 р.) до компетенції УРСР віднесено право мати свої республіканські військові формації і вступати у безпосередні зносини з іноземними державами. Було внесено відповідні поправки до Конституції УРСР (1937) – статті 15-а, 15-б. На початку березня у складі уряду УРСР на правах союзно-республіканських відомств були *утворені наркомати Оборони і Закордонних справ.*

Проте практичні наслідки цих декоративних норм були мінімальними. Вони не привели до зміни єдиної структури *Збройних Сил СРСР* (зрештою, республіканські військові формування в УРСР так і не було сформовано) і його консульсько-дипломатичної служби. УРСР мала представників в ООН (як член-засновник) і брала участь у Паризькій мирній конференції (мирні договори з Італією, Болгарією, Угорщиною, Румунією, Фінляндією), проте не мала дипломатичних місій в іноземних державах і окремого консульського корпусу.

Утім, варто прислухатися до думки тих дослідників (В.Макаруч), які стверджують, що розширення прав союзних республік, здійснене в лютому-березні 1944 р. відповідними постановами Верховної Ради СРСР та Верховних Рад союзних республік, означало перехід Української РСР на якісно вищий рівень

– суб'єкта міжнародного права. Та обставина, що Українська РСР протягом практично усього терміну свого перебування у складі СРСР не могла повною мірою використовувати надані їй де-юре можливості, не означає, що вона цими можливостями не володіла.

Отже, в УРСР перебудова державного механізму на воєнний лад здійснювалася у відповідності до змін у системі загальносоюзних органів і, зрозуміло, не мала самостійного характеру. Воєнна обстановка вимагала максимальної централізації діяльності державного апарату й запровадження надзвичайних заходів. Для виконання спеціальних воєнних завдань створювалися надзвичайні державні органи. Складовою заходів з перебудови державного механізму на воєнний лад стала організація партизанського руху на окупованих територіях. Зміни у судових органах і прокуратурі стосувалися передусім організації діяльності спеціальних судів і спеціальних прокурорських органів. Надзвичайні обставини призвели до структурних змін у каральних органах: створювався єдиний наркомат – НКВС СРСР з широкими повноваженнями. У період війни відбулися також формальні зміни в структурі органів радянської влади, приділялася увага оперативному керівництву відбудовою та організацією діяльності народногосподарського комплексу республіки, УРСР набула ознак суб'єкта міжнародного права.

Особливості правотворчості та основні зміни радянського законодавства воєнного часу

Вагомим важелем концентрації й спрямування зусиль усіх ланок суспільства та держави на здобуття перемоги СРСР над нацистською Німеччиною та її союзниками була радянська правова система.

Характерним явищем розвитку радянського законодавства у воєнний час стала зміна деяких законів мирного часу (що регламентували, наприклад, свободу пересування, таємницю листування, обов'язки громадян тощо), введення в дію ряду надзвичайних законодавчих актів, а також підвищені вимоги до законності. Останні виражалися, зокрема, у встановленні ряду нових юридичних обов'язків громадян перед державою, а також у встановленні більш суворих, ніж у мирний час, санкцій за правопорушення, суспільна небезпечність яких значно зросла за умов воєнного часу.

Здійснення правових приписів у цей період характеризувалося, зокрема, тією особливістю, що рішення деяких надзвичайних органів проводилося у життя звичайними органами державного

управління в загальному порядку. Іншою особливістю здійснюваних правових норм під час війни, у випадках, коли було потрібно оперативно вирішувати нові питання, ще не врегульовані спеціальними законодавчими актами, було більш широке використання аналогії закону й аналогії права.

Найбільш істотні зміни і доповнення, окрім законодавства у галузі державного і адміністративного права, про що йшлося вище, відбулися також у галузях цивільного, сімейного, трудового, колгоспного, а також кримінального та кримінально-процесуального законодавства.

Внесені у період війни зміни до **цивільного законодавства** торкалися як майнових, так і немайнових прав громадян. Так, з'явилися правові акти, які регулювали порядок обліку, передачі та використання трофейного, націоналізованого та конфіскованого, а також виморочного та безгосподарного майна. Постанова ДКО «*Про здачу трофейного майна*» (16 січня 1942 р.) зобов'язувала громадян повернути військовим частинам, органам НКВС або місцевим органам влади привласнене за період окупації майно. Були припинені усі спори про виселення з житлових приміщень військовослужбовців та їх сімей, надавалися широкі пільги цій категорії громадян щодо отримання житла.

Підвищувалася відповідальність за невиконання боргових зобов'язань. Характерно, що судові й арбітражні органи при розгляді цивільних справ, пов'язаних з невиконанням договірних зобов'язань, відкидали посилання сторін на перебої у постачанні, на брак робочої сили та інші, звичайні для умов війни труднощі, орієнтуючи сторони на те, що стан війни сам по собі не звільняє боржника від виконання взятих за договором зобов'язань. Боржник звільнявся від їх виконання лише у тих випадках, коли неможливість виконання була зумовлена воєнними діями.

Вносилися зміни у спадкове право. Згідно з Указом ПВР СРСР від 14 березня 1945 р. розширювалося право спадкування за законом. Спадкоємцями почали вважати батьків спадкоємця, а також його рідних братів і сестер. Дозволялося робити заповіти на користь сторонніх людей за умови відсутності законних спадкоємців.

Головна увага законодавця у галузі **сімейного права** зосереджувалася на правових заходах щодо охорони материнства, допомоги дітям, зміцнення сім'ї, а також стимулювання народжуваності. Так, в листопаді 1941 р. в СРСР було запроваджено Податок на неодружених, одиноких і малосімейних громадян, або т. зв. *податок на бездітність*. Причиною введення цього податку були величезні людські втрати, в першу чергу серед чоловіків, і необхідність їх поповнення, а також потреба у підтримці родин, що

втрапили годувальника на фронті. Згідно з відповідною постановою бездітні чоловіки від 20 до 50 років і бездітні жінки від 20 до 45 повинні були відраховувати 6% зарплатні державі. Звільнялися від податку особи, що не могли завести дитину за станом здоров'я. Податок переставали стягувати після народження чи усиновлення дитини. У випадку одруження стягувати податок припиняли на рік, але якщо протягом цього часу подружжя пара не народжувала дитини, стягування податку відновлювалося. До слова, цей безпрецедентний податок не був скасований і з закінченням війни і продовжував діяти до розпаду СРСР в 1991 р.

У контексті правових заходів допомоги дітям слід назвати Указ ПВР СРСР від 8 листопада 1943 р., що запровадив однакове для усіх республік право усиновлення, регламентував такі інститути сімейного права, як опіка і піклування. На підставі указів ПВР СРСР від 21 листопада 1941 р. і, особливо, 8 липня 1944 р. (коли став зрозумілий масштаб людських утрат) запроваджувався податок на неодружених, одиноких та малосімейних громадян. Згідно з ним усі бездітні чоловіки від 20 до 50 років та бездітні одружені жінки від 20 до 45 років мали відраховувати державі 6% власної заробітної плати. Менша ставка передбачалася для тих, хто отримував менше 91 карбованця на місяць. Із зарплатні меншої за 70 крб. податок не брали. Між іншим, такий податок проіснував до кінця СРСР.

Значні зміни у сімейне право внесли Укази ПВР СРСР *«Про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним і одиноким матерям, посилення охорони материнства і дитинства»*, *«Про встановлення почесного звання «Мати-героїня» і заснування ордена «Материнська слава» та медалі «Медаль материнства»* (обидва 8 липня 1944 р.). Останніми актами було суттєво змінено систему державної допомоги багатодітним матерям та внесено зміни у порядок укладання шлюбу і розлучення. Зокрема, визнавалися дійсними тільки зареєстровані шлюби, а справи про розлучення передавалися судам, які повинні були з'ясовувати причини, що призводили до розлучення. А з метою запобігти можливому розлученню – оголошували у пресі про намір сторін розлучитися та встановлювали високі судові збори.

Водночас в Указі від 8 липня 1944 р. містилися деякі норми, які призвели і до негативних наслідків у формуванні сімейних відносин. Так, ним скасовувалося право матері на звернення в суд з позовом про встановлення батьківства і стягнення аліментів на утримання дитини, яка народилася в період відсутності зареєстрованого шлюбу між батьками. Реєстрація цих дітей здійснювалася за прізвиськом матері без зазначення батька, через це їх називали «безбаченками».

Звичайно, це спричиняло психологічні травми для дітей. Неможливість судового встановлення батьківства позашлюбних дітей розглядаємо як порушення прав людини. Таке жорстоке правило щодо позашлюбних дітей проіснувало 25 років (до прийняття Основ шлюбно-сімейного законодавства Союзу РСР і союзних республік в 1968 р.).

Трудове право розвивалося у напрямі правового забезпечення надзвичайних заходів у сфері регулювання трудових відносин. Поширювалися трудові мобілізації та відновлювалася трудова повинність (до двох місяців). Залученню до праці підлягали чоловіки від 16 до 55 років, жінки – від 16 до 50 років. Керівництву підприємств дозволялося встановлювати обов'язкові понаднормові роботи тривалістю до трьох годин. Скасовувалися чергові та додаткові відпустки. Усі робітники і службовці підприємств воєнної промисловості, а також державних підприємств і установ прифронтових районів вважалися мобілізованими і закріплювалися для постійної роботи за місцем праці.

У розвитку **колгоспного права** також проглядалися тенденції створення правових норм, які погіршували умови праці колгоспників. Так, згідно з Постановою ЦК ВКП(б) і РНК СРСР (13 квітня 1942 р.) збільшувався мінімум трудоднів, що їх колгоспник зобов'язаний був відробити, з 60-100 до 100-150 трудоднів на рік. При цьому до праці було зобов'язано й дітей (12-16 років – 50 днів). Окрім того, цією Постановою загальний мінімум трудоднів поділяли на мінімуми в окремі сільськогосподарські періоди.

Джерелом радянського **кримінального права** воєнного часу стали не лише укази Президії Верховної Ради СРСР і УРСР, але й постанови, накази, інструкції наркоматів, військового командування та судова практика.

Кримінальне право мало переважно «*союзне обличчя*» і характеризувалося рядом особливостей: 1. Ширше застосовувалися принцип аналогії, відплата – як одна із цілей покарання, колективна відповідальність. Це додавало нових обертів репресивній політиці режиму, зокрема стосовно цілих народів. Так, Постановами ДКО СРСР від 12 травня та 2 червня 1944 р. з Криму було депортовано у Казахстан та республіки Середньої Азії понад 200 тис. кримських татар. Посилювались репресії і до учасників визвольних змагань на теренах Західної України. Лише у 1944-1945 рр. із Західної України було депортовано десятки тисяч громадян, знищувалися цілі села.

2. Проявилась загальна тенденція щодо розширення гіпотез багатьох статей Кримінального кодексу. У січні 1942 р. крадіжка особистого майна за обтяжуючих обставин (під час повітряного

нальоту, нападу ворога тощо) прирівнювалась за аналогією до бандитизму.

3. З'явився ряд нових складів злочинів: *поширення у воєнний час брехливих чуток, які спричиняли тривогу серед населення* (липень 1941 р.), за яку встановлювалась відповідальність у виді тюремного ув'язнення строком від двох до п'яти років; *розголошення державної таємниці або втрата документів, що містять державну таємницю* (15 листопада 1943 р.), що передбачало покарання у виді позбавлення волі строком до п'яти років, а у випадку спричинення цими діями небажаних наслідків застосовувалось позбавлення волі строком до десяти років тощо. У грудні 1942 р. було розширено коло діянь, що входило до поняття «*спекуляція*» (до нього включається продаж махорки і самогону у великих кількостях). Санкції статей завжди супроводжувалися зворотами «за законами воєнного часу» і ставали щораз жорстокішими. Запровадили новий вид покарання – страту через повішання.

4. З початком війни кримінальне право виконувало завдання боротьби зі злочинністю, суспільна небезпечність якої суттєво підвищилася в умовах воєнного часу. Багато уваги законодавець приділяв боротьбі з майновими злочинами. Злочинні зазіхання на державну і колгоспну власність кваліфікувалися за законом «*про п'ять колосків*» (7 серпня 1932 р.).

5. Кримінальна відповідальність стала широко застосовуватися за необережні дії, які до війни карались в адміністративному порядку.

6. Санкції щодо окремих категорій населення (працівників) вирізнялися жорстокістю. Наприклад, в Указі ПВР СРСР від 15 квітня 1943 р. на період війни для робітників і службовців транспорту встановлювалась така сама відповідальність як за злочини, вчинені на службі, як для військовослужбовців. А згідно з іншим указом ПВР СРСР «*Про відповідальність гітлерівців за вчинені звірства*» (19 квітня 1943 р.) для спеціальних суб'єктів кримінального права (так в офіційній радянській юриспруденції називали нацистських злочинців та їхніх посібників, під якими розуміли й учасників національно-визвольного руху в Україні – воїнів УПА, членів ОУН) вводяться особливі міри покарання – страта через повішення і каторжні роботи строком від 15 до 20 років.

7. За умов війни широко використовувалось умовне засудження, а також відстрочка виконання вироку до закінчення воєнних дій з направленням засудженого до штрафного батальйону.

Головним джерелом **кримінального процесу** був Указ ПВР СРСР «*Про воєнний стан*» (22 червня 1941 р.), котрий регламентував все внутрішнє правове життя УРСР. Порядок розгляду справ у військових трибуналах максимально спрощувався. Народні

засідателі аж до другої половини 1942 р. у судовому процесі участі не брали. Вироки касаційному оскарженню не підлягали. Особиста участь свідка у судовому процесі визнавалася необов'язковою. Вироки трибуналів про смертну кару виконувалися майже безперешкодно.

Отже, українське радянське законодавство у воєнний період відзначалося високим рівнем централізації й здійснювалося на основі та відповідно до змін і доповнень в загальносоюзному законодавстві. Останні зумовлювалися надзвичайними обставинами режиму воєнного стану, і вимагали максимальної злагодженості в роботі усього державного механізму. Загалом перебудова правової системи УРСР відповідно до воєнного часу здійснювалася на основі правової доктрини, принципів, що склалися у довоєнний час і відповідали особливостям правового режиму сталінського тоталітарного режиму.

Входження до складу СРСР– УРСР та особливості радянзації українського Закарпаття

У результаті успішного здійснення Карпато-Ужгородської воєнної операції у жовтні 1944 р. війська Червоної армії зайняли українське Закарпаття, отже, завершили звільнення від німецьких та союзних їм військ усіх етнічних українських земель.

Згідно з нормами тогочасного міжнародного права Закарпаття вважалось частиною території Чехо-Словацької республіки. Тут частково і на короткий час було навіть відновлено чеську адміністрацію, що створювалася представником чехословацького емігрантського уряду в Лондоні. Однак цей факт зі вступом Червоної армії на територію Закарпаття з боку СРСР ігнорувався: радянські військові власті (за В.Макарчуком) ще у перших числах листопада проводили «мобілізацію добровольців» до Червоної армії, а спроби чехословацького уряду створити на території Закарпатської України тилову чехословацьку армію викликали протест Радянського уряду. Натомість радянські військово-політичні структури розгорнули активну роботу по «законному» втягненню цієї землі до складу радянської імперії.

Подібно до того, як було у Західній Україні та Північній Буковині, більшовицьке керівництво намагалось надати цьому процесові форми народного волевиявлення. Сценарій та методи встановлення радянської влади на Закарпатті по суті не змінилися від 1939-1940 рр. У Москві вирішили створити в краї видимість такої собі маріонеткової «держави», перед якою ставилося завдання провести основні заходи з радянзації краю та офіційно від імені

народу попросити прилучити себе до СРСР (УРСР).

Для реалізації цього задуму у перші дні після звільнення Закарпаття, за допомогою та під безпосереднім керівництвом політвідділів радянських військ, у населених пунктах краю були створені т. зв. *народні комітети*. Вони мали протистояти органам чехословацької адміністрації. Народні комітети радянські військові (реальна влада) видавали за єдину *нову* владу. Їм надавали функції більшовицьких органів диктатури пролетаріату, будували за принципом демократичного централізму, одночасно оголошуючи органами державної влади і державного управління. Проголошувалося, що своє головне завдання нові органи державної влади вбачали у досягненні «возз'єднання Закарпатської України з Радянською Україною в складі СРСР».

Це питання було центральним на організованому 26 листопада 1944 р. в Мукачеві *Першому з'їзді Народних комітетів Закарпаття*. З'їзд, на який прибуло 663 делегати від усього Закарпаття, проголосив себе органом законодавчої влади краю, прийняв Маніфест про вихід зі складу Чехо-Словацької республіки і возз'єднання Закарпатської України з УРСР. З метою координації діяльності створених комітетів, що становили політичну основу нової влади на місцях, з'їзд обрав вищий виконавчий орган влади у «державі», частково наділений законодавчими повноваженнями, – *Народну Раду Закарпатської України* (НРЗУ).

До компетенції НРЗУ входило керівництво політичним та економічним життям Закарпатської України; видання декретів, що мали силу законів і постанов; встановлення і зміна кордонів краю; оборона державного ладу; надання прав громадянства, прав помилювання та амністії громадян, засуджених судовими органами Закарпаття; встановлення порядку користування землею, надрами, лісами і водами; організація Вищого народного суду і Головної прокуратури; управління банками, промисловими і сільськогосподарськими установами тощо. На НРЗУ також покладалася обов'язок здійснення контролю за діяльністю місцевих органів державної влади. Згідно з адміністративно-територіальним поділом краю – це були окружні, міські та сільські народні комітети.

На чолі НРЗУ стояв *Голова* (мав двох заступників). До компетенції голови НРЗУ входило представляти Закарпатську Україну за межами «держави», підписувати постанови, затверджувати рішення окружних та міських судів тощо. Голова НРЗУ очолював її *Президію*. Сформована 27 листопада 1944 р., вона по суті виконувала урядові функції на Закарпатській Україні. Складалася з 14 членів Президії, уповноважених НРЗУ з різних

питань суспільного і державного життя краю.

Основною формою нормотворчої діяльності для НРЗУ стало видання *декретів* та *постанов*, що мали загальнообов'язковий характер. Одним з перших НРЗУ приймає декрет про розрив відносин Народних комітетів з уповноваженим уряду Чехо-Словацької республіки (5 грудня 1944 р.) й ставить до відома президента ЧСР Е. Бенеша, що вона, Рада, «є єдиною центральною владою на території Закарпатської України» (*В.Макарчук*). Декрети НРЗУ приймалися простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів Народної ради і підписувалися всіма її членами. Інші правові акти підписували голова НРЗУ і керівник відповідного відділу. Всі вони вступали в дію з дня їх опублікування в спеціальному віснику. Крім того, голова та уповноважені НРЗУ ще видавали розпорядження. Усі нормативні акти НРЗУ, спрямовані на радянізацію краю за присутності частин Червоної армії, були невідкладно втілені в життя.

Особливе місце у нормотворчій діяльності НРЗУ посідала розбудова правоохоронних органів. Серед останніх важливе місце посідала підзвітна НРЗУ і народним комітетам *Народна міліція*. Головним її завданням була охорона громадського порядку, ліквідація наслідків попереднього окупаційного режиму. Своєрідними збройними силами Закарпатської України були *Народні дружини*, організовані згідно з Декретом НРЗУ (18 грудня 1944 р.). Вони були сформовані з добровольців без їхнього відриву від основної роботи. З метою більш ефективного використання міліції і дружин у «боротьбі за утвердження на Закарпатті народної влади і здійснення належного революційного порядку» НРЗУ прийняла Постанову про об'єднання і координацію оперативних дій Народної міліції і Народної дружини і створення *Управління внутрішніх справ Закарпатської України* (26 грудня 1945 р.).

Здійснення судових функцій покладалося на народні суди, Вищий народний та Спеціальний суди.

Народні суди створювалися в усіх округах і містах Закарпаття на підставі Декрету № 33 НРЗУ від 12 січня 1945 р. Обиралися відповідними Народними комітетами і затверджувалися НРЗУ на трирічний термін. Декрет встановлював, що усі справи мали розглядатися у народному суді за участі народних засідателів. Вищою судовою інстанцією оголошувався *Вищий народний суд*, який обирала НРЗУ. Спеціальний суд, заснований при НРЗУ згідно з Декретом від 18 грудня 1944 р., мав вести боротьбу з державними злочинами як найбільш небезпечними для народного демократичного ладу (*І.Білас*). Складався з обраних НРЗУ голови, заступника голови і членів суду. Його вироки були

остаточними, але смертні вироки підлягали затвердженню Радою. Із заснуванням Вищого народного суду Спеціальний суд увійшов до його складу як окрема колегія – суд першої інстанції щодо злочинів, віднесених до його підсудності, і при цьому зберіг свою назву.

Порядок діяльності народних судів регулювався *Тимчасовою інструкцією в кримінальних справах* і *Тимчасовою інструкцією в цивільних справах*. Обидві інструкції були затверджені НРЗУ 22 січня 1945 р. і на той час замінили процесуальні кодекси.

Органи прокуратури були створені згідно з Декретом НРЗУ в усіх адміністративних округах і містах Ужгороді та Мукачевому (12 січня 1945 р.). Усіх прокурорів разом з *Головним прокурором Закарпатської України* призначала НРЗУ.

Для надання населенню юридичної допомоги окремим декретом була організована народна адвокатура. У кожному окрузі при народному суді створювались юридичні консультації. Дещо пізніше, НРЗУ прийняла постанову про організацію державних нотаріальних контор і затвердила *Положення про державний нотаріат Закарпатської України* (23 лютого 1945 р.).

Процес міжнародно-правового визнання входження Закарпатської України до складу СРСР (УРСР) розпочинається з підписання у Москві договору між СРСР та Чехо-Словацькою республікою (29 червня 1945 р.), згідно з яким Закарпатська Україна переходила до складу УРСР. Один із трьох примірників договору був складений українською мовою – деталь, що мала символізувати роль Української РСР як суб'єкта міжнародного права.

Радянсько-чехословацький договір про Закарпатську Україну було ратифіковано тимчасовими національними зборами ЧСР (22 листопада 1945 р.), а через тиждень – Президією Верховної Ради (ПВР) СРСР (27 листопада 1945 р.). З того часу Закарпаття де-юре стало територією УРСР у складі СРСР.

Указом ПВР СРСР від 22 січня 1946 р. у складі Української РСР було утворено Закарпатську область з поділом на 13 округів (в 1954 р. перетворені на райони), а згідно з Указом ПВР УРСР від 24 січня 1946 р. на території новоствореної області набрало чинності законодавство Української РСР.

На Закарпатську область поширювалася радянська виборча система. Перші вибори до Верховної Ради СРСР у Закарпатській області відбулися 10 лютого 1946 р., до Верховної Ради УРСР – 9 лютого 1947 р., до місцевих рад депутатів трудящих – 21 грудня 1947 р. З проведенням останніх влада на Закарпатті де-юре перейшла до рук Рад депутатів трудящих. Народні комітети як політична основа місцевої влади припинили своє існування,

виконавши поставлені завдання возз'єднання з радянською Україною.

Тим самим була реорганізована уся система органів державної влади. На місце з'їзду Народних комітетів як органу законодавчої влади та НРЗУ як вищого виконавчого органу, частково наділеного законодавчими повноваженнями, вищим органом державної влади де-юре стала Верховна Рада УРСР. Крім того, свої повноваження НРЗУ передала Раді Міністрів УРСР.

Отже, територія Закарпаття де-факто перебувала у складі СРСР з жовтня 1944 р, часу його звільнення радянськими військами від німецьких, що було оформлено *юридично* роком пізніше, у червні-листопаді 1945 року. Характер діяльності нових органів влади, що їх іменували народними, більшовицькі уповноважені визначали у напрямі радянзації краю (про що яскраво свідчить нормотворча діяльність НРЗУ). Присутність Червоної армії на Закарпатській Україні створила сприятливі умови для «волевиявлення народу до возз'єднання».

В історичній перспективі входження території Західної України, Північної Буковини, Бессарабії та Закарпаття до складу СРСР (УРСР) не можна недооцінювати. Вочевидь саме в 1939-40 і 1945 рр. відбулося об'єднання українського народу в одній державі. По-суті, створювалася парадоксальна ситуація: вперше за багатовікову історію українські землі були інтегровані в складі єдиної української, але не самостійної квазі (держави). І в цьому акті утілювся драматизм національної долі українства: його триумф і трагедія водночас.

Повоєнні зміни у державно-політичній системі та організації правоохоронних органів УРСР

У повоєнні роки* в СРСР, і в Україні як його складовій, створені під час війни надзвичайні органи влади та управління були ліквідовані.

Органи державної влади і управління. Державний Комітет Оборони та його органи на місцях діяли до 4 вересня 1945 р., а

* Як відомо, Друга світова війна у Європі, частиною якої є німецько-радянська, розпочалася 1 вересня 1939-го і завершилася у першій декаді травня 1945 року. Так, принаймні, вважає переважна більшість істориків. Однак, прийнявши капітуляцію, Радянський Союз не підписав мир з Німеччиною, тобто формально залишився у стані війни. Відтак *юридично* датою кінця Другої світової війни у Європі слід, очевидно, вважати дату видання указу Президії ВР СРСР від 25 січня 1955 р. «Про припинення стану війни між Радянським Союзом і Німеччиною». Останній відновив мирні відносини між СРСР і, на той час, вже двома німецькими державами.

навесні 1946 р. було скасовано воєнний стан. Проте ліквідація надзвичайних органів влади не змінила існуючий у перше післявоєнне десятиріччя тоталітарний політичний режим. Характерними рисами розвитку останнього стали зміцнення адміністративно-командної системи та зрощення партійного і державного апаратів.

Здійснювалася реорганізація конституційних органів влади і управління. Перші післявоєнні вибори до Верховної Ради (ВР) СРСР відбулися у лютому 1946 р., до ВР УРСР – у лютому 1947 р. Вибори створювали видимість прагнення до демократизації державного ладу. Хоча, як і раніше, фактично були вибори без вибору, адже балотувався лише один кандидат на одне депутатське місце. Вирішальну роль у депутатському корпусі відігравала партійно-радянська номенклатура.

Законотворчий процес у діяльності ВР УРСР здійснювався пасивно. А це значно знижувало її конституційний статус як законодавчого органу. В другій половині 40-х - на початку 50-х рр. ВР УРСР фактично проблеми законотворчості зосереджувала, передовсім, на вдосконаленні статей Конституції. Так, Верховна Рада республіки тільки другого скликання три рази (1947, 1948, 1951 рр.) вносила зміни та доповнення до Основного Закону.

Не мала практичного значення постанова Президії ВР УРСР щодо атрибутів державності – Герба, Прапора (червоно-блакитного кольору із зображенням серпа і молота), Гімну УРСР, які символізували Україну як складову частину СРСР (21 листопада 1949 р.).

Були відновлені визначені чинними Конституціями СРСР і УРСР Ради депутатів трудящих. Перші післявоєнні «вибори» до Рад було проведено у грудні 1947 р., згодом – у грудні 1950 та лютому 1953 рр. Проте ради так і не одержали самостійності, хоча партія, для годиться, неодноразово засуджувала практику підміни партійними органами місцевих Рад. Останні були лише слухняними виконавцями волі партії. Як на характерну рису тогочасного радянського будівництва вказують (*І.Сафронова*): зменшення чисельності у радах робітників і селян та зростання представників номенклатури.

Відбулися зміни у системі радянського виборчого права. Зокрема, встановлювалася відмінність щодо віку користування активним і пасивним виборчим правом. Право обирати, як і раніше, мали громадяни, яким виповнилося 18 років. Однак віковий ценз для обрання у вищі органи влади підвищився. Депутатом ВР УРСР громадянин міг стати з 21 року, а ВР СРСР – з 23 років.

Формальні реорганізаційні зміни відбулися і в структурі

виконавчо-розпорядчої влади. У березні 1946 р. Раднарком СРСР було перетворено у *Раду Міністрів*, а наркомати – на *міністерства*. Такі ж перетворення, відповідно до Указу ВР УРСР (25 березня 1946 р.), відбулися і в Україні. Хоча, як відзначається у літературі (*І.Сафронова*), поза будь-яким зв'язком з об'єктивними умовами не було сталої кількості міністерств (як союзних, так і союзно-республіканських). На кінець сталінського періоду в Україні налічувалося двадцять союзно-республіканських міністерств і лише сім республіканських.

Цивільну *судову систему* в УРСР формально було відновлено зі скасуванням широкої юрисдикції військових трибуналів (21 вересня 1945 р.). Однак й надалі провідну роль у судочинстві відігравати військові суди. Натомість фактичне відновлення цивільних судів провадилося дуже повільно. Попри декларації того, що діяльність судових органів здійснюється на основі Конституції УРСР (1937) та Закону СРСР «*Про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік*» (1938), склад Верховного суду УРСР був обраний тільки на початку березня 1947 р., а наприкінці 1947 – початку 1948 рр. було поновлено склад обласних судів. І тільки у 1949 р. відбулися перші вибори народних суддів і народних засідателів. Останні обиралися безпосередньо громадянами району. Вибори здійснювалися на основі затвердженого ПВР УРСР «*Положення про вибори народних суддів*» (10 жовтня 1948 р.). Принципи прямого і рівного виборчого права, таємного голосування у виборчому процесі мали формальний характер. Суди усіх рівнів, як і раніше, діяли в умовах жорсткого партійного і державного контролю.

У повоєнні роки діяльність *прокуратури* УРСР й далі регламентувало *Положення про Прокуратуру СРСР* (17 грудня 1933 р.). Як і раніше фактично поза контролем прокуратури перебували органи держбезпеки. У безпосередньому підпорядкуванні союзної прокуратури, перебували табірні прокуратури на місцях. Вони також були практично безконтрольні, ставши, по суті, відділами управління виправно-трудових таборів (ВТТ) МВС СРСР. Посилювалися вимоги до кадрів. Так, Положення «*Про прокурорський нагляд*» передбачало, що прокурорами міст і районів можуть бути особи віком не молодше 25 років, а також ті, хто має не лише юридичну кваліфікацію, а й певний життєвий досвід.

У повоєнні роки відбувалось зміцнення позицій сталінського режиму, причому ухил знову був зроблений на підтримання в суспільстві суворості, на кшталт військової, дисципліни і порядку. Провідна роль у цьому процесі відводилася *каральним органам* – МДБ і МВС УРСР, а також складовій останнього - системі

виконання кримінальних покарань.

Одним з головних завдань органів МДБ УРСР, зокрема з січня 1947 р., визначалася протидія ОУН і УПА. Координувати цю роботу мало створене у структурі МДБ УРСР Управління 2-Н, в усіх обласних управліннях МДБ західних областей України створювалися відділи 2-Н (19 березня 1947 р.). МДБ було підпорядковано внутрішні війська МВС та МДБ, Прикордонні війська, винищувальні батальйони, органи міліції.

У складі МВС головною була функція охорони громадського правопорядку. Вона покладалася на *Головне управління міліції* (ГУМ). Організація і діяльність міліції регулювались переважно загальносоюзними підзаконними відомчими нормативними актами – наказами, директивами, інструкціями, вказівками та ін., які видавались керівними органами внутрішніх справ і держбезпеки. Роль і частка нормативних актів НКВС/МВС УРСР в правовому регулюванні були незначними (*М.Поліковський*). Незважаючи на значну зміну суспільної обстановки, основою загальної нормативної бази діяльності міліції залишалося *Положення про робітничо-селянську міліцію*, прийняте ще у 1931 році.

З 1949 до 1953 рр. органи міліції входили до складу МДБ. Тоді значно посилювалася функція міліції щодо підтримання внутрішньої безпеки держави. Відповідно до цих організаційних змін уводилась нова структура територіальних органів міліції. Зміцнювалася також і правова база діяльності міліції. Так, у 1948 р. почав діяти новий *Статут постової і патрульної служби*, який передбачав ряд нововведень, а також *Дисциплінарний статут*, в якому регламентувались обов'язки, права і дисциплінарна відповідальність працівників міліції.

Проте функція по охороні правопорядку не була визначальною у діяльності міліції. Партійними і радянськими органами міліціонери залучалися до виконання різних політичних та політико-господарських завдань, як-то, зокрема, боротьба з національно-визвольним рухом у західних областях України.

Після закінчення війни на Україні довелося по суті наново будувати і відновлювати систему виконання кримінальних покарань. Її структура на той період складалася з: **1.** виправно-трудових колоній для тримання повнолітніх засуджених до позбавлення волі на стислі терміни; **2.** окремих табірних пунктів для утримання повнолітніх засуджених до позбавлення волі на термін три роки і більше; **3.** трудових колоній для неповнолітніх засуджених до позбавлення волі; **4.** в'язниць для засуджених до тюремного ув'язнення; **5.** транзитно-пересильних пунктів.

Крім того, на території України у перші повоєнні роки було

декілька підпорядкованих безпосередньо НКВС СРСР таборів. Для контролю за їхньою діяльністю в МВС УРСР був створений табірний відділ (контролював питання охорони і режиму утримання засуджених). Після закінчення відбудовних робіт на шахтах і заводах Донецької і Луганської областей і будівництва автостради Москва-Сімферополь зазначені табори були розформовані і табірний відділ припинив своє існування.

Отже, післявоєнний період 1945-1953 рр. характеризується відновленням і розвитком сталінського тоталітаризму в Україні. Ще більше зміцнюється адміністративно-командна система. Характерним явищем стає посилення партійного керівництва усіма ланками державного апарату. Не змінювало сутності державно-політичної системи СРСР-УРСР як тоталітарної післявоєнне відновлення і реорганізація конституційних органів влади. А зміни організаційної структури та правової бази діяльності судово-прокурорських і правоохоронних органів, здійснені в умовах авторитарного ладу, не змінювали їх сутності як репресивно-каральних. Проте перше післявоєнне десятиріччя – це ще й період остаточного об'єднання українського народу у складі СРСР (УРСР), успішної відбудови економіки республіки.

Особливості розвитку окремих галузей радянського права у повоєнний період сталінщини

У повоєнний період сталінщини радянське право в Україні, як і раніше, розвивалося у напрямі особливого забезпечення державних інтересів. Основними важелями у цьому процесі були пріоритет союзного законодавства та посилення ролі й прямого втручання вищих органів компартії у нормотворчий процес.

Головне завдання **цивільного права** зумовлювалося необхідністю зміцнення *права державної власності*. Основними джерелами примноження державної власності залишалися *націоналізація* (здебільшого рахунок новоприєднаних західноукраїнських земель) та *підвищення ефективності виробництва*. Правове забезпечення останнього досягалося через удосконалення регулювання господарсько-договірних відносин між підприємствами, господарськими організаціями.

Важливе значення для розвитку правового регулювання особистої власності громадян мав Указ Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР «*Про право громадян на купівлю і будівництво індивідуальних житлових будинків*» (26 серпня 1948 р.), за яким кожному громадянину СРСР було надано право придбати або побудувати для себе на праві особистої власності жилий будинок в

один чи два поверхи з кількістю кімнат від однієї до п'яти включно як в місті, так і за його межами. Одночасно будівлі, які належали громадянам на праві забудови, переходили у їхню особисту власність.

На правове регулювання відносин купівлі-продажу і загалом, зміцнення товарно-грошових відносин, суттєво вплинула грошова реформа, проведення якої здійснювалося на основі Постанови ЦК ВКП(б) та Ради Міністрів СРСР (14 грудня 1947 р.). Реформа скасовувала карткову систему на продовольчі та промислові товари. Замість комерційної торгівлі запроваджувалися відкрита торгівля, продаж товарів за єдиними цінами.

Система **трудового права** позбавляється багатьох обмежень правового регулювання трудових відносин, запроваджених у зв'язку з умовами воєнного стану. Вже у рік закінчення війни на державному рівні було скасовано щоденні понаднормові виробничі норми, відновлено чергові і додаткові відпустки, розпочато видачу грошової компенсації за невикористані у війну відпустки, а також відмовилися від трудових мобілізацій та трудової повинності. Втім, залишався чинним Указ ПВР СРСР *«Про перехід на восьмигодинний робочий день, на семиденний робочий тиждень і заборону самовільного залишення робітниками і службовцями підприємств і організацій»* (26 червня 1940 р.), згідно з яким самовільне залишення радянськими трудівниками робочого місця розглядалося як кримінально каране діяння. Формою примусового залучення до праці залишалися державні трудові резерви і т. зв. *оргнабори* (організовані набори) робітників за договорами господарських організацій з колгоспами та колгоспниками.

Показовим моментом розвитку післявоєнного **сімейного права** стало видання спеціальної постанови Ради міністрів СРСР, що забороняла шлюби між радянськими громадянами та іноземцями (лютий 1947 р.).

Як і раніше, **колгоспне право** першого повоєнного десятиріччя формально ґрунтувалося на *Примірному статуті сільськогосподарської артілі* (1935). Він, однак, слугував лише потребам держави, ігноруючи при цьому особисті інтереси і потреби сільських жителів. Для подальшого покриття великих фінансових витрат, пов'язаних з відбудовою, на державному рівні вишукувалися різні джерела надходження коштів, серед яких встановлення державних позик та, головне, *підвищення сільськогосподарського податку на продукцію колгоспників*. Після того, як у 1948 р. вперше за післявоєнний період ставки податку колгоспників були суттєво підвищені, в 1950 р. вони зазнали

чергового підвищення. А фіналом «податкової війни» проти селян стали закони *«Про сільськогосподарський податок»* і *«Про прибутковий податок з колгоспів»*, які були прийняті у 1952 р. Цими законами в черговий раз підвищувалася загальна сума податків, збільшувалися норми прибутковості для підсобних господарств колгоспників.

Зазначимо, що особливістю законів 1952 р. було те, що вперше до сплати податку зараховувалися доходи колгоспників, отримані на трудові в колгоспі у грошовій та натуральній формах. Таке не практикувалося навіть у роки війни. Закон про сільськогосподарський податок 1952 р. скасував пільги для господарств сільських учителів, лікарів, агрономів та інших сільських спеціалістів. Податковий терор стосовно селян призвів до того, що вони почали самовільно нищити худобу, скорочувати посіви.

У розвитку **кримінального права** повоєнний період позначився суперечливими тенденціями – характеризувався скасуванням норм воєнного часу й певною лібералізацією законодавства, з одного боку, а з іншого – подальшим посиленням кримінальної репресії.

Лібералізація законодавства, зокрема, виявляла себе у неодноразових актах амністії. За першою з повоєнних амністій (липень 1945 р.) від відбуття покарання були звільнені особи, засуджені до позбавлення волі строком до трьох років, повністю звільнялись особи, засуджені за злочини, пов'язані з умовами воєнного часу, а також умовно. Наполовину скорочувався строк покарання для осіб, засуджених на строк понад три роки. За *березневою* амністією (1953 р.) від відбуття покарання звільнялись особи, засуджені до позбавлення волі на строк до п'яти років, чоловіки – старші 55 років, жінки – старші 50 років, неповнолітні – до 18 років, а також особи з невиліковними хворобами. Засудженим на строк понад п'ять років покарання скорочувалося наполовину. Важливий момент – у даному Указі ПВР СРСР (березень 1953 р.) уперше було сформульовано ідею заміни кримінальної відповідальності за деякі види посадових, господарських і побутових злочинів адміністративною та дисциплінарною відповідальністю. У контексті деякої лібералізації законодавства було прийнято Указ ПВР СРСР *«Про відміну смертної кари»* (26 травня 1947 р.), який, за злочини, що передбачали смертну кару, запроваджував позбавлення волі на 25 років у виправно-трудових таборах.

Посилення кримінальної репресії у перше післявоєнне десятиріччя виявлялося у: 1) відновленні смертної кари (12 січня 1950 р.), за «численними заявами і проханнями трудящих», однак тільки в обмежених випадках (щодо зрадників, шпигунів,

диверсантів); 2) продовженні широкого застосування *принципу об'єктивного ставлення у провину*, на підставі якого сотні тисяч мешканців західноукраїнських земель у другій половині 40-х рр. засилялись у віддалені райони СРСР за начебто зв'язок із національно-визвольним рухом опору ОУН і УПА; 3) у *посиленні покарань за окремі злочинні діяння*. Так, Указ ПВР СРСР (9 червня 1947 р.) передбачав більші санкції за вчинення злочинів, що становлять *державну таємницю* (розголошення державної таємниці, втрата документів, що становлять державну таємницю тощо) порівняно з аналогічним за змістом Указом воєнного часу (15 листопада 1943 р.). У 1948 р. була встановлена кримінальна відповідальність за втечу з місць обов'язкового поселення осіб, що їх було вислано у віддалені райони СРСР.; 4) *посиленні кримінальної відповідальності за злочини*, спрямовані проти соціалістичної власності. Згідно з Указом ПВР СРСР (4 липня 1947 р.) за розкрадання соціалістичної власності було збільшено строк позбавлення волі до 25 років й уперше встановлено кримінальну відповідальність за неповідомлення про вчинене або таке, що готується, розкрадання соціалістичної власності.

Отже, найбільш характерною рисою розвитку радянського права в УРСР у повоєнний період стало забезпечення державних інтересів у всіх сферах життєдіяльності суспільства. У розвитку цивільного та трудового законодавства, попри певні поступки громадянам, простежувалася тенденція до, відповідно, зміцнення права державної власності та створення нових форм примусового залучення до праці. Розвиток колгоспного права переважно також здійснювався у напрямі творення нових форм оподаткування колгоспників. Суперечливий розвиток кримінального права післявоєнного часу виявлявся у скасуванні норм воєнного періоду й певній лібералізації законодавства, а також – й у подальшому посиленні кримінальної репресії. Основними важелями правової політики забезпечення державних інтересів в Україні були: пріоритет союзного законодавства та посилення ролі й прямого втручання вищих органів компартії у нормотворчий процес.

* * *

Для сталінського тоталітаризму, зокрема в Україні, перманентною справою стала боротьба з власним народом. Основними засобами й опертям для неї служили державний механізм і правова система. Зважаючи на цю обставину сучасна Європа поступово схиляється до думки щодо необхідності засудження не лише нацистського, а й сталінського режимів. Так, 2 червня 2009 року ОБСЄ ухвалила резолюцію, згідно з якою сталінізм як злочинний режим порівнюється до гітлеризму, а 23 серпня

- день укладення пакту Молотова-Ріббентропа - проголошено Днем пам'яті жертв гітлерівського і сталінського режимів. В Україні на законодавчому рівні комуністичний та нацистський режими визнано злочинними Законом України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів та заборону пропаганди їхньої символіки» (9 квітня 2015 р.). Зазначений Закон запровадив відповідальність за пропаганду комуністичного та нацистського режимів та публічне використання їх символіки; встановив процедуру та строки перейменування об'єктів, які носять «комуністичні» назви; підтверджував необхідність розслідування злочинів геноциду, злочинів проти людства та людяності, військових злочинів, здійснених представниками тоталітарних режимів; підтверджено європейську практику встановлення Дня пам'яті жертв комуністичного та нацистського тоталітарних режимів 23 серпня.

Радянська держава і право в Україні періоду кризи соціалізму (середина 1950-х – початок 1990-х рр.)

Еволюція державно-правового статусу УРСР

Зміни у державно-правовому статусі УРСР співвідносяться з періодами розвитку кризи соціалістичного ладу. Так, у роки хрущовської «відлиги» було взято курс на *«розширення прав союзних республік»*. У післяхрущовські часи запанували централістські засади, зокрема, в політиці з питань капітальних вкладень, цін, оплати праці, фінансів, народногосподарського обліку, розбудови системи органів управління та правоохоронних органів. У роки «горбачовської перебудови» головним питанням порядку дня стало збереження СРСР як централізованої держави.

Курс на «розширення прав союзних республік» виявлявся у передачі частини функцій загальносоюзних органів на місце, в республіки. Зокрема, в результаті внесення змін до Конституції СРСР 1936 р. до відання союзної республіки перейшли питання облаштування її адміністративно-територіального устрою. Союзний центр вже не міг змінити чи зменшити територію УРСР без її згоди на це. Відповідно, таке рішення мало стати (за І.Сафроною) гарантією територіальної цілісності союзної республіки, надавало можливість республіканським органам державної влади й управління вирішувати питання адміністративно-територіального устрою з урахуванням місцевих особливостей. Тоді, у територіально-адміністративному відношенні було внесено деякі

зміни в обласний поділ України: в 1954 р. утворено Черкаську область, Ізмаїльська об'єднана з Одеською (в 1954 р.), дещо пізніше, в 1959 р., Дрогобицьку було об'єднано з Львівською, уточнені межі деяких інших. Було здійснено «укрупнення» не лише областей, але й районів, зрештою, і сілрад.

Зазначимо, що Кримська область була передана від РСФСР до складу УРСР Указом Президії Верховної Ради СРСР (19 лютого 1954 р.). Передача Криму присвячувалася 300-річчю Переяславської ради, і обґрунтовувалася економічною і територіальною близькістю України й Кримського півострова, їхніми тісними господарськими, культурними зв'язками. Законом СРСР *«Про передачу Кримської області із складу РРФСР до Української РСР»* (26 квітня 1954 р.) зазначений вище Указ було затверджено і внесено відповідні зміни до статей 22 і 23 Конституції СРСР. Зміна територіального устрою союзних республік відбулася у повній відповідності до норм чинних тоді Конституцій РРФСР та УРСР, Конституції СРСР, зокрема статей 14, 18 і 146. Процедура прийняття рішення відповідала тодішнім правовим нормам, а отже, ці акти трактуються легітимними правовими актами радянської влади.

Було розширено права Верховної Ради (ВР) УРСР у розв'язанні державних справ, залученні до їхньої діяльності широкого громадського активу. У ВР республіки створювалися постійні комісії для розгляду справ, віднесених до їхньої компетенції. Зміни до Конституції СРСР 1936 р. розширювали права республік у законодавчій сфері. За ВР СРСР залишалось право на встановлення лише основ з окремих галузей законодавства, а за Верховними радами союзних республік – право видання з цих галузей кодексів законів. Відтак УРСР одержала право на власне законодавство, хоча й обмежене загальносоюзними нормами. Відповідно, наприкінці 50-х – на початку 60-х рр. в УРСР було кодифіковано цивільне, кримінальне і процесуальне законодавство, розроблене на базі загальносоюзного законодавства.

УРСР отримала можливість здійснювати планування соціально-економічного життя, дістала нові права у фінансуванні, а також – управлінні своїм господарством, деякі права у розробці місцевого бюджету тощо. Як союзна республіка УРСР дістала право затверджувати проект бюджету республіки та звітувати про виконання бюджету. Починаючи з 1957 р. у республіці щорічно видаються закони про державні плани народного господарства, республіканські органи влади отримали право брати участь у формуванні вищих урядових і судових органів Союзу РСР.

Значно розширилися повноваження виконавчої влади союзних республік. Згідно з Постановою Ради Міністрів (РМ) СРСР «*Про зміну порядку державного планування та фінансування господарства союзних республік*» (4 травня 1955 р.) РМ УРСР дістала право самостійно: 1) затверджувати плани виробництва та розподілу усіх видів промислової продукції, що виробляють підприємства республіканських міністерств, відомств і промислової кооперації; 3) передбачати для республіканських міністерств і відомств завдання з підвищення продуктивності праці, чисельності працівників, фонду зарплати тощо. Окрім того, РМ УРСР одержала право залишати у своєму розпорядженні резерви по праці, капіталовкладеннях, фондових матеріалах, надавати окремим колгоспам відстрочку від здавання державі сільгосппродуктів за обов'язковими поставками тощо.

Розширенню повноважень УРСР та інших республік СРСР сприяла ініційована М. Хрущовим реформа щодо заміни галузевого принципу управління промисловістю і будівництвом на територіальний. Ця ініціатива була підтримана і лютьневим (1957 р.) пленумом ЦК КПРС і відповідною сесією Верховної Ради СРСР (лютий 1957 р.). В результаті в країні було ліквідовано 141 міністерство, а підпорядковані їм підприємства були передані новоутвореним Радам народного господарства (раднаргоспам), на які поширилась юрисдикція урядів союзних республік. Тоді в Україні було утворено нові союзно-республіканські міністерства, які раніше не існували: зв'язку, вищої освіти, енергетики й електрифікації. Збільшилася кількість союзно-республіканських комітетів. Ряд союзно-республіканських міністерств – торгівлі, будівельних матеріалів, хлібопродуктів, юстиції, внутрішніх справ, охорони громадського порядку – переведено в розряд республіканських (В.Даниленко). В результаті таких дій союзного центру реальний потенціал української радянської державності суттєво зріс і став, очевидно, найпотужнішим за всю радянську історію. Однак політична система, навіть дещо лібералізована, не давала ніяких шансів на державне унезалежнення України. Тотальний контроль над суспільством продовжувала здійснювати комуністична партія, хоча і вона зазнавала певних змін.

У другій половині 1960-х рр. дістала перевагу тенденція зміцнення централістських засад у багатьох сферах державного, господарського і соціально-культурного будівництва. Згадані процеси торкнулися передусім економіки. Так, прийнятий ВР СРСР 2 жовтня 1965 р. закон про зміни системи органів управління промисловістю країни ліквідував республіканські раднаргоспи та раднаргоспи економічних районів. Водночас створювалася велика

кількість союзних міністерств і відомств, які підпорядковували собі майже всю економіку союзних республік. Відбулася (за В.Гончаренком) своєрідна *колонізація союзних республік* з боку центрального партійно-державного керівництва країни. Це, зокрема, виявлялося у негативній практиці привласнення союзними органами і організаціями повноважень союзних республік. Не мало реального значення й представництво союзних республік в загальносоюзних органах. Надмірне зосередження державної влади, функцій і повноважень у союзних органах знецінювало у багатьох відношеннях формальні національно-державний устрій та демократичні принципи федерації.

У *«перебудовні» 1985-1991 рр.* стала очевидною необхідність заміни сталінської моделі союзної держави на дійсно федеративну державу. Це здійснювалося двома основними шляхами – умовно «зверху», тобто за ініціативою союзного центру, та «знизу» – відповідними політико-правовими кроками союзних республік.

У червні 1988 р. XIX партійна конференція висунула ідею *конституційної реформи*, проект якої (правова держава, парламентаризм, поділ влад) був прийнятий Верховною Радою СРСР в жовтні 1988 р. Була відновлена (за зразком Конституції УСРР 1919 р.) дворівнева система представницьких органів: *З'їзд народних депутатів СРСР* (проголошувався вищим законодавчим органом влади в СРСР) і *Верховна Рада СРСР* (обиралася з депутатів з'їзду). Запроваджувався інститут *Президента СРСР*, що наділявся широкими повноваженнями. Частина народних депутатів обиралася до виборчих округів по країні (на альтернативній основі – на одне місце могли балотуватися кілька кандидатів), а третина місць народних депутатів була зарезервована для КПРС та підконтрольних їй громадських організацій. Президент обирався з'їздом, а потім сам призначав прем'єр-міністра. У березні 1990 р. на посаду Президента був обраний Генеральний секретар ЦК КПРС М.Горбачов.

Союзний центр знову пропонував курс на розширення повноважень республіканських органів влади. Основним напрямом удосконалення національно-державного устрою було визначено розмежування, перерозподіл функцій і повноважень між союзними і республіканськими державними органами.

Політико-правовою основою вироблення таких заходів стали рішення XIX всесоюзної конференції КПРС, прийнята вересневим (1989 р.) пленумом ЦК КПРС програма *«Національна політика партії в сучасних умовах»*, а також Постанова з'їзду народних депутатів СРСР *«Про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики СРСР»*.

Однак прийнятий на союзному рівні Закон СРСР *«Про*

розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації» (26 квітня 1990 р.), на думку дослідників (В.Гончаренко), не забезпечував помітної трансформації СРСР із надцентралізованої, фактично унітарної, на дійсно федеративну державу. Йі надалі виключно до відання Союзу РСР в особі його найвищих органів державної влади й управління входило широке коло питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва. А серед сфер державного управління, що мали перебувати у спільному віданні Союзу РСР і союзних республік, закон зберігав право за найвищими органами влади й управління СРСР встановлення загальних засад функціонування.

Після виборів 1990 р. проти компартійно-радянського центру виступили парламенти союзних республік. Вони ввели в дію конституційну статтю про вихід із єдиної багатонаціональної держави, хоча спочатку обрали завуальовану форму виходу – проголошення декларацій про державний суверенітет.

Верховна Рада УРСР прийняла *Декларацію про державний суверенітет України* (16 липня 1990 р.) як державно-правовий акт, що покликаний був гарантувати національні інтереси українського народу. Державний суверенітет у документі визначався як верховенство, самостійність, повнота і неподільність республіканської влади в межах території УРСР, незалежність і рівноправність у міжнародних зносинах.

Значною подією стало запровадження в Україні поста Президента УРСР. З цього приводу Верховна Рада УРСР прийняла 5 липня 1991 р. низку законів: *«Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР»*, *«Про Президента Української РСР»*, *«Про вибори Президента Української РСР»*. Вибори Президента України призначалися на 1 грудня 1991 р.

Принципи Декларації про державний суверенітет України мали використовуватися при укладенні союзного договору. Проте IV з'їзд народних депутатів СРСР (грудень 1990 р.) ухваленою Постановою «Про загальну концепцію нового Союзного Договору і порядок його укладення» фактично відмовився підтримувати декларації про державний суверенітет, прийняті союзними республіками. З'їзд підкреслив, що головною умовою досягнення злагоди є підписання нового союзного договору усіма державними органами чинної Конституції СРСР і союзних законів. 16 січня 1991 р. Верховна Рада СРСР прийняла постанову про проведення на території СРСР 17 березня 1991 р. референдуму з питання збереження Союзу РСР як федерації рівноправних суверенних республік.

Після референдуму робота над текстом Союзного договору отримала назву «*Новоогарьовський процес*», в ході якого було досягнуто принципової згоди на розробку такого договору, але виявилися суттєві розбіжності щодо співвідношення повноважень між республіками та центром. У червні проект був готовий, а в серпні був опублікований у пресі. Згідно з цим проектом, союзні республіки ставали самостійними суб'єктами міжнародного права, їх повноваження були суттєво розширені, вони могли вільно входити і виходити зі складу СРСР, а центр перетворювався з керуючого на координуючий. Реально в руках союзного керівництва залишалися лише питання оборони, фінансової політики, внутрішніх справ, частково – податкової і соціальної політики. Нова назва об'єднання держав була: Союз Радянських Суверенних Республік.

Підписання договору було призначено на 20 серпня, однак напередодні (19 серпня 1991 р.) в країні сталася спроба державного перевороту. Було проголошено владу антиконституційного *Державного комітету з надзвичайного стану* (ДКНС; рос. – ГКЧП). Головне завдання перевороту ДКНС бачив у відновленні в СРСР порядків, які існували до 1985 р., тобто в ліквідації багатопартійності, комерційних структур і знищенні паростків демократії. Невдалий переворот прискорив розпад СРСР.

Отже, еволюція державно-правового статусу УРСР співвідноситься з періодами розвитку кризи соціалістичного ладу. Недовготривалий курс партійно-державного керівництва СРСР на деяке «розширення прав союзних республік», що виявлявся у передачі частини функцій загальносоюзних органів республікам, загалом позитивно позначився на державно-правовому розвитку УРСР, сприяв адміністративно-територіальному облаштуванню республіки, розширенню її території. Сутність брежнєвського курсу – створення відверто унітарно-тоталітарного режиму, за якого правовий статус УРСР як суверенної держави в усіх сферах життя залишався лише декларацією. Навіть у роки «перебудови», коли стала очевидною необхідність заміни сталінської моделі союзної держави на дійсно федеративну державу, головним питанням порядку дня залишалося збереження СРСР як централізованої держави. Наслідком перебування у складі СРСР для УРСР стало заглиблення республіки у євразійський політичний та економічний простір, виникнення й консервація стану її всебічної залежності.

Система органів державної влади

Становим хребтом радянської державності залишалася компартія, а вся влада в СРСР зосереджувалась у її верхньому ешелоні – *номенклатурі*.

Власне номенклатурною була будь-яка більш-менш значима посада і не лише центрального і республіканського рівнів, а й обласного (обкомів) та районного (райкомів). Характерною рисою, особливо брежнєвської номенклатури, було тривале перебування на одній посаді, у зв'язку з чим навіть Політбюро ЦК КПРС з середнього віку своїх членів – 58 років (з 1956 р.) вже в 1981 році мало 70 років (*А.Русначенко*). Можна також погодитися з думкою (*М.Восленський*), що на середину 70-х рр. в СРСР закінчилось формування нового правлячого класу. Та попри те, що реальна влада в УРСР зосереджувалася у руках номенклатури – партійних чиновників ЦК КПУ, обкомів, райкомів та інших партійних структур, органами державної влади у республіці вважалися *ради* усіх рівнів.

Конституційні акти СРСР-УРСР 1936–1937 рр., як відомо, трактували ради владними органами, які поєднували в собі одночасно форму державного управління та самоврядування, виконавчої та представницької влади. Конституція УРСР 1978 р. радикально не змінила поглядів на правовий статус рад. Однак були запроваджені деякі нововведення. Проголошувалося, зокрема, що всі ради народних депутатів – *Верховна*, а також місцеві – *обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські* – становлять єдину систему органів державної влади.

Верховна Рада (ВР) УРСР проголошувалась найвищим органом державної влади в республіці і будувалася за принципом безпосереднього представництва її народу (за визначенням Конституції УРСР 1937 р.– трудящих).

Організація і діяльність ВР УРСР фактично регулювались рішеннями з'їздів, пленумів ЦК КПРС та Компартії України, однак юридично правовою основою її діяльності були Конституції СРСР і УРСР, регламент ВР УРСР (25 березня 1980 р.) та інші правові акти. Ними визначалися виборчий процес, порядок, механізм та форми діяльності ВР УРСР.

Виборчий процес. ВР УРСР формувалася через *вибори*. Останні проходили через кожних *чотири роки* (строк повноважень). Починаючи з 27 лютого 1955 р. і до 4 березня 1990 р. було обрано депутатів дев'яти скликань (четвертого – дванадцятого) ВР УРСР.

Правовими засадами проведення виборів було *Положення про вибори до Верховної Ради*, затверджене Президією Верховної Ради (ПВР) УРСР у грудні 1950 р. До нього у грудні 1954 р., у грудні

1958 р., у січні 1963 р., у листопаді 1966 р. були внесені певні зміни та доповнення. А закони «*Про вибори до Верховної Ради*» (грудень 1978 р.) та «*Про вибори народних депутатів Української РСР*» (жовтень 1989 р.), прийняті, відповідно, дев'ятою сесією ВР дев'ятого скликання та десятою сесією одинадцятого скликання, фактично сформували в Україні виборчу систему, яка існувала до середини 90-х рр. ХХ ст.

Відповідно до чинних положень вибори проходили на основі прямого, рівного виборчого права. Однакова кількість виборців обирала одного депутата, все доросле населення (з 18 років) мало рівне право голосу. Депутатом ВР УРСР міг бути обраний громадянин республіки, якому виповнилося 21 рік, а за Конституцією УРСР 1978 р. – 18 років. Вибори здійснювалися таємним голосуванням, депутати обиралися безпосередньо громадянами.

Виборчий процес від самого початку здійснювався під жорстким контролем правлячої комуністичної партії. Ініціатива висунення кандидатів у депутати насправді відбувалася не «знизу», а була прерогативою партійних органів. Майбутній депутат був абсолютно гарантований щодо позитивних результатів виборів.

Виборчий процес забезпечувався *системою чинних комісій*: центральною, окружними і дільничними. ПВР своїм рішенням формувала виборчі округи, за пропозицією облвиконкомів давала їм найменування, порядковий номер, визначала центри та перелік адміністративно-територіальних одиниць, що до них входили.

Забезпечити максимально високу участь виборців у голосуванні було завданням *виборчих комісій*. Як свідчать дані про результати голосування, що публікувалися в пресі, активність виборців була високою і становила, за звичай, близько 99,9%. Така одноставність та винятково висока організованість давали привід комуністичній пропаганді стверджувати, що виборці активно підтримували внутрішню та зовнішню політику держави.

Головним механізмом діяльності ВР був депутатський корпус. У складі кожного скликання вищого органу законодавчої влади відбувалися (за В.Кравченком, С.Батуріним, В.Футулайчуком) *квантитативні та квалітативні трансформації*.

Депутати поєднували свою роботу у ВР з іншими видами діяльності. Збільшувалася загальна чисельність депутатів, що зумовлювалося змінами демографічної ситуації. Найчисельнішим виявився склад депутатів Х (1980-1985 рр.) і XI (1985-1990 рр.) скликань (650 чол.). Практично депутатський корпус кожного скликання зазнавав оновлення, в його ряди вливалися новообрані депутати, які не були у складі попереднього скликання. При цьому

спостерігалась тенденція поступового зменшення представництва депутатів з числа працівників базових галузей (промисловості, будівництва, транспорту) й зростання питомої ваги працівників невиробничої сфери. Традиційно депутатський корпус був політизованим (60-70% їх загальної кількості – члени КПРС). Широко був представленим у складі депутатів партійний апарат, насамперед керівниками ЦК компартії та секретарями обкомів і райкомів.

До вад та недоліків діяльності депутатського корпусу зараховують несвоєчасні зустрічі депутатів з виборцями, відсутність звітів про виконання їх наказів, нехтування депутатськими обов'язками. Зарадити цій ситуації мав Закон «*Про порядок відкликання депутатів Верховної Ради Української РСР*» (березень 1959 р.). Виборці дістали право відкликати депутатів, які не виправдали їх довір'я, у будь-який час.

Формами діяльності ВР УРСР були сесійні засідання, робота постійних депутатських комісій та Президії ВР.

Основною організаційно-правовою формою діяльності ВР були *сесійні засідання* (чергові та позачергові). Чергові сесії скликалися Президією двічі на рік. У середньому протягом одного скликання відбувалось вісім-дванадцять сесій: як правило, впродовж одного-двох днів. Сесії розглядали коло питань, кількість яких коливалася від десяти до сорока. Майже зовсім не ставилися питання про виконання чинних законів, рішень, прийнятих ВР. Обмеженим був комплекс питань, пов'язаних з матеріальним виробництвом.

Провідну роль у діяльності Верховної Ради відігравали постійно діючі *депутатські комісії* (пізніше – *комітети*). Діяльність постійних комісій (завдання, права і обов'язки постійних комісій, форми та методи їх організаційної діяльності) регулювалась *Положенням про постійні комісії Верховної Ради Української РСР* (29 червня 1966 р., нова редакція – 25 березня 1980 р.).

Президія Верховної Ради (ПВР) УРСР формувалася на першій сесії новообраної ВР обиралася у складі Голови, двох заступників (а з Х–ХІ скликань – трьох) та членів. ПВР УРСР була колегіальним, постійно діючим органом ВР УРСР, підзвітним останній в усій своїй діяльності. Укази ПВР УРСР, як форма її законодавчої діяльності, широко застосовувались у нормативно-правовому регулюванні життя республіки. Реально саме ПВР УРСР взяла на себе основні функції державотворення: лише за період від ХХ з'їзду КПРС (1956 р.) і до жовтня 1964 р., за підрахунками дослідників (*В.Тимцуник*), ВР УРСР одностайно ухвалила 124 закони, тоді як ПВР прийняла за цей час 1868 указів та постанов,

які зовсім не обговорювалися депутатами і фактично регулювали радянську роботу.

Про особливу роль ПВР в системі вищих органів державної влади СРСР-УРСР свідчить, зокрема, й той факт, що строк повноважень ПВР УРСР не збігався із строком повноважень Верховної Ради, яка її обирала. Оскільки як постійно діючий орган ПВР не припиняла своєї діяльності і під час сесій Верховної Ради. Після закінчення повноважень Верховної Ради Президія зберігала свої повноваження аж до утворення новообраною ВР УРСР нової ПВР Української РСР (ст. 36 Конституції УРСР 1937 р.).

ПВР УРСР розв'язувала відведені до її компетенції питання, зокрема приймала чинні законодавчі акти, вносила до них зміни, утворювала і ліквідовувала міністерства та державні комітети, здійснювала контроль за дотриманням Конституції, союзного і республіканського законодавства. Через структури апарату ПВР УРСР здійснювала керівництво місцевими радами, присвоювала почесні звання та нагороди, вирішувала питання громадянства, здійснювала амністії та помилування, за поданням Голови Ради Міністрів УРСР звільняла з посад і призначала окремих осіб, які входять до складу уряду, розв'язувала адміністративно-територіальні питання. Зокрема, утворювала чи перейменовувала області та міста.

Уперше за усі роки свого існування ВР УРСР почала працювати в парламентському режимі (з 15 травня 1990 р.), тобто сесії тривали по кілька місяців. Порядок роботи сесій визначався затвердженням Верховною Радою УРСР *Тимчасовим регламентом засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання* (22 травня 1990 р.).

Місцеві органи державної влади – обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські Ради депутатів трудящих (за Конституцією УРСР 1978 р. – ради народних депутатів). Конституція УРСР (1978) збільшила до 2,5 років строк повноважень місцевих Рад (за попередньою Конституцією – 2 роки).

Політичні засади діяльності місцевих Рад часу «відлиги» було оприлюднено у постанові ЦК КПРС *«Про поліпшення діяльності Рад депутатів трудящих і зміцнення їх зв'язків з масами»* (22 січня 1957 р.). З її прийняттям почали регулярно скликатися сесії Рад й відновилася їх виборність. У постанові, як і раніше, визначалося партійне керівництво радами. Остання обставина зводила нанівець усі зусилля політичної влади щодо демократизації Рад, оскільки зберігалася надійна опора командно-адміністративної тоталітарної системи – інтеграція партійного і державного апаратів (В.Гончаренко).

Більш того, листопадовий (1962) пленум ЦК КПРС з метою більш оперативного й повсякденного партійного керівництва народним господарством прийняв рішення про розмежування партійних організацій за виробничим принципом. Відповідно, й *обласні ради депутатів трудящих* також реорганізовувалися за виробничим принципом і були поділені на промислові та сільські. У дев'ятнадцяти областях, які мали значний обсяг промислового і сільськогосподарського виробництва, створені обласні (промислові) і обласні (сільські) Ради та їх виконавчо-розпорядчі органи. В шести областях: Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській і Чернігівській, де обсяг промислового і сільськогосподарського виробництва був порівняно меншим, залишені єдині обласні ради. Негативні наслідки поділу, що руйнував єдність рад, виявилися очевидними. Невдовзі, після відставки М. Хрушова, його було скасовано.

Передача УРСР Кримської області (1954) потягла зміни в правовому статусі Севастополя. Раніше він, будучи містом республіканського підпорядкування, підлягав Москві й фінансувався урядом Російської Федерації. З передачею ж Криму Україні він став містом республіканського підпорядкування в Україні і відтепер підпорядковувався безпосередньо Києву і фінансувався Києвом.

Правовою основою діяльності рад, окрім конституційних актів, були схвалені ПВР УРСР *«Положення про обласну, районну, міську, районну у місті, сільську, селищну ради депутатів трудящих»* (31 травня 1957 р.) та прийняті на його основі закони *«Про сільську і селищну Раду депутатів трудящих»* (липень 1968 р.) і *«Про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих»* (липень 1971 р.).

У зазначених законах розглядалися всі основні питання утворення і діяльності рад, їхні права й обов'язки в різних галузях господарського, соціально-культурного і державного будівництва, послідовне розмежування компетенції між різними ланками рад. Відповідно, зазначені законодавчі акти значно поживали діяльність цих низових представницьких органів, а також створили відповідне законодавче поле для їх діяльності.

Для зміцнення авторитету і посилення активності депутатів, їх відповідальності перед виборцями важливе значення мало прийняття Закону СРСР *«Про статус депутатів Рад депутатів трудящих в СРСР»* (20 вересня 1972 р.). Права і обов'язки місцевих рад були розширені й конкретизовані у прийнятих 1979 р. нових редакціях законів про районну Раду народних депутатів УРСР; про міську, районну в місті Раду народних депутатів УРСР; про селищну Раду народних депутатів УРСР; про сільську Раду

народних депутатів УРСР; 1980 р. – про обласну Раду народних депутатів УРСР.

Усі закони про основні права й обов'язки усіх ланок місцевих рад народних депутатів вважалися такими, що втратили силу з набуттям чинності Закону СРСР *«Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»* (9 квітня 1990 р.). Основна ідея цього закону полягала у переведенні місцевих рад з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування. Відтак Верховним Радам союзних республік пропонувалось забезпечити розроблення і прийняття таких законодавчих актів, які б регулювали місцеве самоврядування республік. Це завдання покладалося на Закон УРСР *«Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»* (7 грудня 1990 р.), який став останнім нормативним актом радянської доби щодо місцевих рад і визначив засади місцевого самоврядування, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, а також форми безпосередньої демократії.

Розпорядчим органом місцевих рад проголошувалась *сесія*, що спочатку скликала двічі на рік, але з часу прийняття ПВР УРСР Указу про скорочення строків між скликанням сесій (серпень 1956 р.) з метою активізації депутатів і посилення колективності керівництва установлювалась регулярність скликання сесій – міські, районні, селищні і сільські Ради депутатів трудящих мали скликатися виконавчими комітетами не менше шести разів на рік, а сесії міських Рад депутатів трудящих у містах з районним поділом – не менше чотирьох разів на рік.

Виконавчим органом місцевої ради вважався обраний відповідною радою з числа депутатів, у складі голови, заступників голови, секретаря і членів комітетів *виконком* (облвиконком, райвиконком). Докладно компетенція виконкомів визначалась законами про місцеві Ради народних депутатів УРСР. Зокрема, виконкоми скликали сесії рад; сприяли депутатам у здійсненні їх повноважень; організовували виконання рішень рад і органів державної влади вищого рівня, наказів виборців; керували підпорядкованими їм органами управління.

Ради і далі залишалися під пильною увагою партійних органів, послідовно виконуючи їхні директивні настанови. Найбільш поширеною формою партійного впливу на місцеві Ради був такий конституційний захід, як «завоювання комуністами» більшості персонального складу депутатського корпусу й проведення відповідної політики. Іншою формою партійного впливу на діяльність органів влади було пряме втручання партійних комітетів у діяльність Рад через комуністів, що працювали в них.

Суто формальним, номінальним було підпорядкування виконкому і його голови Раді, а фактично вони підпорядковувалися бюро відповідного комітету (обкому, міськкому, райкому) КПУ в особі першого секретаря, якоюсь мірою – другого (*Ю.Зайцев*), бо, як правило, голова виконкому місцевої Ради був членом бюро відповідного партійного комітету, а перші секретарі останніх – членами виконкомів. Усе це в черговий раз підкреслювало зрощення партійних органів із державними при домінуванні перших.

До повноважень місцевих рад належали: керівництво на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом; затвердження планів економічного і соціального розвитку, місцевого бюджету і звітів про їх виконання; здійснення керівництва підпорядкованими їм державними органами, підприємствами, установами й організаціями; забезпечення дотримання законів, охорони державного й громадського порядку, прав громадян, сприяння зміцненню обороноздатності країни.

У межах своїх повноважень місцеві ради приймали рішення, обов'язкові до виконання всіма розташованими на території відповідної ради підприємствами, установами й організаціями, а також службовими особами і громадянами. Характерною рисою всієї системи Рад залишалася безальтернативність виборів, показушність і бюрократизм.

Отже, конституційно систему органів державної влади УРСР становили ради усіх рівнів. Свою діяльність Верховна, а також місцеві – обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські ради будували згідно з вимогами радянського часу: їх робота перебувала під контролем ЦК КПУ та місцевих партійних комітетів; були не постійно діючими органами влади, а збиралися на сесії; фактично лише схвалювали підготовлені Президіями (ВР УРСР чи відповідної місцевої ради) та погоджені з ЦК КПУ (бюро відповідного партійного комітету – райкому, міськкому чи обкому) законопроекти (рішення). У Верховній та місцевих радах депутати поєднували свою роботу з іншими видами діяльності. Законодавча робота ВР УРСР в цілому не відзначалася продуктивністю, що об'єктивно принижувало її конституційний статус. Взятим у «перебудовний» період політичним курсом на забезпечення повновладдя рад зроблено спробу закріпити владу партапарату через вибори до рад усіх рівнів та перевести місцеві ради з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування.

Органи державного управління

Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР, Урядом республіки була Рада Міністрів УРСР. Центральними органами державного управління виступали союзно-республіканські та республіканські міністерства і державні комітети УРСР, інші органи, підвідомчі Раді Міністрів УРСР. Функції органів державного управління на місцях покладалися на виконавчі комітети рад (облвиконкоми, міськвиконкоми, райвиконкоми).

Рада Міністрів (РМ) УРСР позиціонувалася як управлінський орган загальної компетенції. Структура, склад і повноваження РМ УРСР неодноразово змінювалися. Правовою основою діяльності РМ УРСР були: Конституційні акти СРСР-УРСР 1936-1937 та 1977-1978 рр., Закон УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР» (19 грудня 1978 р.), інші нормативно-правові акти.

За Конституцією УРСР (1978) Уряд утворювався Верховною Радою республіки у складі голови РМ, його перших заступників і заступників, міністрів УРСР, голів державних комітетів УРСР. За поданням голови РМ УРСР, Верховна Рада УРСР могла включити до складу Уряду УРСР керівників інших органів і організацій УРСР.

Для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням керівництва народним господарством, та інших питань державного управління як постійний орган РМ УРСР діяла *Президія* РМ УРСР у складі голови РМ, його перших заступників і заступників, а також інших членів Уряду. РМ республіки була відповідальна перед ВР УРСР та їй підзвітна, а між сесіями – перед Президією ВР республіки.

До повноважень РМ УРСР належали: об'єднання і спрямування роботи міністерств; вжиття заходів щодо здійснення народногосподарського плану, державного і місцевого бюджетів, забезпечення громад, порядку, оборони держави, охорони прав громадян тощо. РМ мала і деякі функції конституційного контролю.

До компетенції РМ було віднесено: забезпечення керівництва народним господарством і соціально-культурним будівництвом; розробку і здійснення заходів щодо зростання добробуту і культури народу, розвитку науки і техніки, раціонального використання та охорони природних ресурсів, зміцнення грошово-кредитної системи; організацію управління підприємствами та об'єднаннями, участь у проведенні єдиної політики цін, оплати праці, соціального забезпечення тощо.

Закон УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР» (19 грудня 1978 р.) деталізував питання компетенції РМ за галузями. За Законом, Уряду були підзвітні: 28 союзно-республіканських, шість республіканських міністерств, дванадцять союзно-республіканських та один республіканський державні комітети тощо. Регулювалися порядок проведення засідань, повноваження голови та інших членів Уряду, Президії РМ, постійних комісій та урядового апарату. РМ УРСР мала право видавати *постанови і розпорядження*, які були обов'язковими на всій території УРСР, а також організовувати перевірку їх виконання.

Міністерства як органи галузевої компетенції зазнавали неодноразової реорганізації – змінювалися їхня кількість, чисельність працівників, уточнювалась компетенція та статус.

За умов розширення повноважень виконавчої влади союзних республік в середині 50-х рр. в УРСР було утворено нові союзно-республіканські міністерства, які раніше не існували: зв'язку, вищої освіти, енергетики й електрифікації. Збільшилася кількість союзно-республіканських комітетів. Ряд союзно-республіканських міністерств – торгівлі, будівельних матеріалів, хлібопродуктів, юстиції, внутрішніх справ, охорони громадського порядку – переведено в розряд республіканських.

Компетенція між союзно-республіканськими міністерствами і міністерствами союзних республік розмежовувалася: перші здійснювали загальне керівництво, визначали фінансування та планові завдання і контролювали виконання останніх. Всього у другій половині 50-х рр. в УРСР діяло 26 союзно-республіканських і шість республіканських міністерств.

Система раднаргоспів. На статусі міністерств суттєво позначилися запропоновані 1957 р. нові організаційні форми управління промисловістю і будівництвом. Розуміючи недоліки виключно вертикального, галузевого управління економікою, яке породжувало територіальну незбалансованість і роз'єднаність (М.Дністрянський), творці нового курсу зробили спробу впровадити *територіальний принцип господарювання*.

Згідно із Законом УРСР від 31 травня 1957 р., на території республіки створювались одинадцять економічних районів, що включали одну або кілька областей: *Сталінський* (Сталінська, сьогодні – Донецька область), *Луганський* (Луганська), *Дніпропетровський* (Дніпропетровська), *Запорізький* (Запорізька), *Київський* (Київська, Житомирська, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська, м. Київ), *Харківський* (Харківська, Полтавська, Сумська), *Вінницький* (Вінницька і Хмельницька), *Одеський* (Одеська), *Херсонський* (Херсонська, Кримська, Миколаївська і м. Севастополь), *Львівський* (Львівська, Волинська, Рівненська,

Тернопільська), *Станіславський* (Станіславська, Дрогобицька, Закарпатська і Чернівецька).

Для керівництва промисловістю в кожному з них створювалась *рада народного господарства* (раднаргоспи). Згідно з *Положенням про раду народного господарства* (26 вересня 1957 р.), затвердженим постановою РМ СРСР, раднаргоспи ставали основною організаційною формою державного управління промисловістю. Раднаргоспам була надана широка компетенція у сфері планування, матеріально-технічного постачання, фінансів і кредиту, регулювання праці і заробітної плати.

Раднаргоспи затверджувалися РМ республіки у складі голови, заступників голови та членів раднаргоспу. В усій своїй діяльності вони безпосередньо підлягали Уряду республіки. Керівництво раднаргоспами з боку РМ СРСР здійснювалося лише через РМ республіки. Ради народного господарства в межах своїх повноважень приймали постанови і видавали розпорядження на основі та на виконання чинного законодавства. Ці акти могли бути призупинені Урядом УРСР або скасовані РМ СРСР.

Зі структурними зрушеннями в органах виконавчої влади пов'язувалось скорочення чисельності управлінського апарату міністерств і відомств. Постанова ЦК КПУ і РМ УРСР *«Про дальше удосконалення і здешевлення адміністративно-управлінського апарату радянських установ, підприємств та організацій»* (10 жовтня 1958 р.) стала правовою основою скорочення штату адміністративно-управлінського апарату по всіх ланках управління та ліквідації паралельно діючих організацій та установ.

Проте економічна реформа з самого початку була приречена на провал, бо в своїй основі суперечила командно-адміністративній системі управління. Не дивно, що невиконання зобов'язань і відсутність помітних успіхів зумовлювали постійну реорганізацію системи раднаргоспів. Якщо в 1961 р. кількість раднаргоспів і економічних районів зросла до чотирнадцяти (утворювались окремі Кримський, Полтавський, Черкаський раднаргоспи), то через два роки відбулося укрупнення економічних районів, їх загальна кількість зменшилась до семи.

Спроби захистити місцеві територіальні інтереси були розцінені як «місництво», а тому зі зміною державного керівництва система раднаргоспів у 1965 р. була ліквідована і остаточно утвердився галузовий принцип управління господарством. В цілому, характерною рисою розвитку органів державного управління із галузевою компетенцією «застійних» років стала неодноразова перебудова міністерств та відомств при незмінній тенденції до поглиблення централізації органів державного управління, зокрема

на рівні міністерств. А це навіть викликало обурення республіканського керівництва.

Попри те, що не доводиться говорити про будь-які самостійні дії КПУ та її верхівки, відомі випадки, коли воно противилося рішенням центру підпорядкувати собі ті чи інші установи, міністерства. Так, ЦК КПУ (за А.Русначенком) був проти передачі більшості науково-дослідних інститутів до міністерства чорної і вугільної промисловості (1962). 2 січня 1967 р. П.Шелест у листі до ЦК КПРС пропонує чітко обумовити права і обов'язки союзно-республіканських міністерств СРСР, з одного боку, і рад міністрів республік, де є ці міністерства, – з іншого. Він же вважав за необхідне збільшити обсяг прав промислових підприємств України водночас з визначенням прав союзних міністерств. Аргумент – республіканські міністерства перейшли вже рівень довоєнних союзних. Незгодні були в Києві і з ліквідацією республіканського Міністерства енергетики та електрифікації. Наступного, 1970 р., П.Шелест виступає проти перетворення союзно-республіканського Міністерства геології в союзне, заперечує він і проти скорочення головних управлінь міністерства монтажних і спеціальних будівельних робіт республіки. Республіканське керівництво вважало неправильним і проєктоване призначення і звільнення ректорів вузів республіканського підпорядкування з Москви, бо відповідні міністерства на місцях перетворилися б тоді на статистів тощо.

В умовах розпаду СРСР урядову структуру республіки упорядкував прийнятий ВР УРСР Закон «*Про перелік міністерств та інших центральних органів державного управління Української РСР*» (13 травня 1991 р.). А невдовзі Законом УРСР від 21 травня 1991 р. були змінені і доповнені статті Конституції про структуру вищої виконавчої влади республіки. Відтоді посада голови Ради Міністрів замінялась посадою прем'єр-міністра, Рада Міністрів почала називатися Кабінетом Міністрів – Урядом УРСР, найвищим органом державного управління республіки.

Державні комітети почали створюватися при Держплані СРСР, а пізніше – при ВРНГ СРСР (з грудня 1957 р.). Існували галузеві держкомітети – мали завдання забезпечити проведення єдиної технічної політики у певній галузі промисловості. Постанова ЦК КПРС від 11 січня 1963 р. націлювала на підвищення ролі держкомітетів та їх відповідальності за розвиток галузей промисловості. Окрім галузевих, були організовані виробничі держкомітети (у газовій промисловості, енергетиці, електрифікації). Останні безпосередньо управляли підприємствами своєї галузі промисловості чи здійснювали міжгалузеве управління, підлягаючи РМ УРСР. Кількість державних комітетів та відомств, прирівняних

до них (напр., управлінь: *головних* – з нафтопереробної та нафтохімічної промисловості або матеріально-технічного постачання чи *центральных* – статистичного – при РМ УРСР) постійно збільшувалася. Так, на середину 70-х рр. у складі Ради Міністрів УРСР їх число перевищувало двадцять.

Функції *місцевих органів державного управління* виконували відділи та управління виконкомів обласних, міських та районних рад. Їх створення було компетенцією самих рад. Перелік відділів та управлінь виконкомів місцевих рад і порядок їх утворення встановлювались законодавством СРСР і УРСР. Відділи та управління виконавчих комітетів керували дорученими їм галузями (комунальним господарством, освітою, культурою та ін.). У своїй діяльності вони підпорядковувались відповідній Раді, її виконкому та вищому галузевому органу державного управління, а також позаструктурно відповідним відділам партійних комітетів.

Отже, найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР вважався Уряд – Рада Міністрів УРСР, а центральними органами державного управління – союзно-республіканські та республіканські міністерства і державні комітети УРСР. Республіканські міністерства і відомства підпорядковувались Раді Міністрів УРСР безпосередньо, а союзно-республіканські перебували в подвійному підпорядкуванні. Функції органів державного управління на місцях покладалися на виконавчі комітети рад (облвиконкоми, міськвиконкоми, райвиконкоми). Роль Ради Міністрів УРСР, як органу центрального державного управління, а міністерств, як органів галузевого державного управління, підвищилася у роки деєсталінізації. Республіканські міністерства і державні комітети були піддані значній реорганізації, та у здійсненні державного управління це аж ніяк не надало їм самостійності, особливо у «застійні» роки. Тоді роль республіканських міністерств зводилася переважно до функції передавальної ланки у багатоступеневій союзно-республіканській системі державного управління колишнього СРСР. Характерним явищем функціонування державного управління було посилення тенденції зрощення партійного і державного апарату.

Силіві правоохоронні та каральні органи – держбезпеки, міліції і виконання покарань

На силіві правоохоронні та каральні органи – держбезпеки, міліції і виконання покарань – у післяєталінський період радянської ієторії припало чи не найбільше структурних змін і експериментів.

У часи сталінського режиму ці структури займали особливе місце в системі влади, перебували поза контролем партії і суспільства, діяли надзвичайно активно як репресивно-каральні. Відразу після смерті Й.Сталіна Л.Берія, опираючись на силові відомства, намагався в СРСР захопити владу. З цією метою у березні 1953 р. ним через Постанову ЦК КПРС, Ради Міністрів (РМ) СРСР та Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР було проведено структурну реорганізацію силових відомств – союзні міністерства держбезпеки і внутрішніх справ були об'єднані під керівництвом Берії в одне – міністерство внутрішніх справ (МВС) СРСР. В УРСР ця реорганізація здійснювалася згідно з Указом ПВР УРСР від 10 квітня 1953 р. Після арешту Берії МВС ще майже рік (до березня 1954 р.) опікувалося держбезпекою. Подальша реорганізація органів держбезпеки і внутрішніх справ відбувалася виключно через зміцнення партійного і державного керівництва ними.

Органи державної безпеки. Президія ЦК КПРС 8 лютого 1954 р. прийняла політичне рішення про виділення органів держбезпеки із МВС у самостійне відомство – *Комітет державної безпеки* (КДБ) СРСР. Над органами держбезпеки встановлювався партійний контроль та відновлювався паралізований у роки сталінізму прокурорський нагляд. Та юридичним фактом створення КДБ СРСР стало лише наступного дня після прийнятої ЦК КПРС Постанови «*Про роботу органів державної безпеки*» (12 березня 1954 р.) на підставі Указу Президії ВР СРСР. Відтак КДБ УРСР як складову частину КДБ СРСР було створено відповідно до Указу Президії ВР УРСР від 30 травня 1954 р.. Повноваження та організаційна структура республіканського КДБ повністю відповідали повноваженням і організаційній структурі КДБ СРСР.

Після ухвалення Конституції СРСР (1977), згідно з Постановою ВР СРСР від 5 липня 1978 р., КДБ при РМ СРСР було перейменовано у КДБ СРСР (КДБ УРСР – Указом Президії ВР УРСР від 20 липня 1978 р.). Перехід відомства напряму в якість державного комітету СРСР вважають (*А.Русначенко*) формальним піком піднесення КДБ.

Правовий статус органів КДБ СРСР визначався закритими (з грифами «таємно», «особливо таємно», «особливої важливості») підзаконними актами – постановами партійно-державних органів та внутрішньовідомчими наказами (інструкціями, положеннями тощо).

У цих документах деталізувалися функції (розвідка, контррозвідка, політичний розшук, дізнання, слідство) служби, визначалася її структура – центральний апарат КДБ (поділявся на окремі управління), територіальні органи по областях (управління КДБ), апарат уповноважених у містах, районах, залізничних

станціях, останні з 1967 р. були реорганізовані в міські та районні відділи (відділення) КДБ.

Структура зазнавала неодноразових змін, що відповідали конкретним завданням органів у той чи інший період. Наприклад, 17 липня 1967 р. було створене 5-те управління, на яке покладалася боротьба з т. зв. ідеологічною диверсією противника. Воно зосереджувало боротьбу з дисидентським рухом, і стало найбільш чисельним підрозділом КДБ СРСР (*Т.Окіпнюк*).

Принципи взаємовідносин керівних органів КПРС і КДБ закріпило затверджене спільною Постановою ЦК КПРС і РМ СРСР «*Положення про КДБ при Раді Міністрів СРСР*» (2 березня 1959 р.), що діяло до 1991 р. Воно ж посилювало партійний контроль над його діяльністю, однією з форм якого стало запровадження колегіальності в управлінні службою (9 квітня 1959 р. була створена *колегія КДБ СРСР* з 11 осіб).

Формально, згідно з Конституцією УРСР 1978 р., КДБ належав до категорії союзно-республіканських державних комітетів і мав перебувати у подвійному підпорядкуванні як РМ УРСР, так і КДБ СРСР. Однак фактично керівництво органами державної безпеки здійснювали вищі партійні органи СРСР – ЦК КПРС та політбюро ЦК КПРС (*Т.Окіпнюк*).

Уперше правовий статус КДБ СРСР на законодавчому рівні було закріплено лише в останній період його існування. Однак на момент введення в дію Закону СРСР «*Про органи державної безпеки в СРСР*» від 16 травня 1991 р. в Україні вже було взято курс на побудову власних органів державної безпеки (Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.).

У період «*відлиги*» органи КДБ брали активну участь у проведенні реабілітації жертв політичних репресій. У їхній діяльності стверджувався принцип законності, з органів були звільнені співробітники, особисто причетні до масових репресій, порушення процесуального законодавства. Та все ж і тоді функціонування органів держбезпеки супроводжувалося переслідуваннями інакодумців, викриттям нових «антирадянських» угруповань. Зокрема, у другій половині 50-х рр. органами КДБ республіки було ліквідовано 183 націоналістичні та інші антирадянські організації (*О.Бажан*). В органи держбезпеки скеровувалися партійні, радянські, комсомольські працівники, керівників відомства вводили до складу органів партійного керівництва. Так, в УРСР сам глава служби і начальники обласних, районних управлінь КДБ увійшли до складу Політбюро ЦК КПУ, бюро обкомів та райкомів партії.

Хрущовська «демократизація» органів державної безпеки загальмувалася з приходом до влади в СРСР Л.Брежнєва. Органи

КДБ СРСР, застосовуючи репресивні методи і порушуючи права людини, стали основним знаряддям партійної верхівки СРСР у боротьбі з інакомисленням, дисидентськими рухами, «українським буржуазним націоналізмом» та будь-якими іншими проявами опозиційності. Тоді у роботі апарату органів державної безпеки почали з'являтися нові риси, суть яких полягала в більш широкому використанні психіатрії в кримінальному процесі.

З початку 70-х рр. в УРСР було взято курс на створення всеохоплювальної мережі КДБ по всіх містах і районах республіки. Найбільша кількість нових міськрайонних управлінь з вересня 1970 р. відкрилася в м. Києві – 10, в Кіровоградській області – 9, в м. Харкові – 4, в Черкаській та Хмельницькій областях – по 3 в кожній (А.Русначенко). З початку 1972 р. за рішенням Політбюро ЦК КПРС готувались до збільшення кадрів служби для політичної інформації (5-те управління). З середини 70-х рр. на це відомство покладається, разом з міліцією і прокуратурою, ще одна функція – недопущення масових безпорядків і антирадянських виступів. Такий крок влади був зумовлений масовими виступами, страйками середини 70-х в деяких великих містах України. Чинником, який тоді сприяв піднесенню КДБ (за А.Русначенком) була повільна реабілітація Сталіна, що зазедве не завершилася його повною реабілітацією у 1979 р.

Міліція. Десталінізація органів міліції здійснювалася через спроби змінити її організацію та структуру, посилення партійного контролю і колегіальності у прийнятті рішень, а також широкого залучення громадськості до діяльності міліції.

Після реорганізації МВС УРСР і міністерства державної безпеки УРСР в одне міністерство – МВС УРСР (квітень 1953 р.) посилено партійний контроль за роботою цього відомства. В центральному апараті і місцевих управліннях проведено численні кадрові перестановки, у центральному апараті МВС УРСР, в усіх обласних управліннях та інших підрозділах створювалися партійні комітети. В жовтні 1956 р. було визнано доцільним в черговий раз реорганізувати керівництво МВС та управління міліції в областях в єдині управління внутрішніх справ виконкомів обласних Рад депутатів, а відділи міліції в містах реорганізувати у відділи виконкомів міських рад. В такий спосіб відновлювалось подвійне підпорядкування міліції – місцевим Радам та відповідним установам МВС.

У зв'язку із заходами щодо розширення прав союзних республік союзна МВС було ліквідовано (13 січня 1960 р.). Керівництво органами внутрішніх справ та найважливіші функції союзного міністерства повністю передавалося МВС союзних республік. Підсумок реорганізаційним заходам щодо органів міліції у період

«відлиги» було підбито прийняттям РМ СРСР нового *Положення про міліцію* (серпень 1962 р.) – документа, що визначав завдання, права та обов'язки міліції, підкреслював необхідність суворого дотримання соціалістичної законності, наявності у працівників високих моральних та професійних якостей.

МВС республіки перейменовувалося на МОГП – *міністерство охорони громадського порядку* (від 5 вересня 1962 р.). Тоді ж були затверджені текст і порядок принесення присяги. Встановлювалося щорічне святкування дня Радянської міліції (10 листопада). Вживалися заходи щодо вдосконалення озброєння працівників відомства, їх матеріальної заінтересованості. Так, з липня 1962 р. на озброєнні міліції з'явилися гумові кийки та перші наручники. У 1964 р. РМ СРСР прийняла рішення про безкоштовний проїзд в міському та приміському транспорті співробітників внутрішніх справ за службовими посвідченнями.

На думку лідерів партійно-державного керівництва часу «відлиги» (*В.Тимунік*), величезну перспективу у боротьбі із злочинністю мало мати залучення у цей процес широких мас населення. У цьому плані чималі надії покладалися на *добровільні народні дружини* (ДНД), *бригади сприяння міліції*, розвиток яких ставав пріоритетним завданням КППС та органів державного управління у сфері правоохоронної політики. Діяльність народних дружин регламентувалася Постановою Ради Міністрів УРСР «*Про участь трудящих в охороні громадського порядку в країні*» (2 березня 1959 р.).

На середину 1960-х рр. у складі МОГП УРСР були створені великі підрозділи: Головне управління міліції, Головне управління місць позбавлення волі, Слідче управління, Головне управління пожежної охорони, Головне управління внутрішніх військ та ін. Рішення щодо виведення органів міліції з підпорядкування союзних органів з одного боку, розширило самостійність та компетенцію республіканських органів, а з іншого – значно погіршило координацію правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ (*Б.Головко*). Тому в 1966 р. ПВР СРСР приймає рішення про створення союзно-республіканського МОГП. А в листопаді 1968 р. МОГП було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ. В УРСР МВС дістало цю назву на підставі Указу ПВР УРСР від 9 грудня 1968 р.

До складу міліцейської служби входили: карний розшук, служба боротьби з розкраданням соціалістичної власності (БРСВ), ДАІ та інші підрозділи. При міських і районних відділах внутрішніх справ організовувалися слідчі відділення. В межах великого районного або міського відділу внутрішніх справ утворювалися територіальні відділи міліції. Начальники управлінь та відділів

внутрішніх справ виконкомів обласних та міських Рад призначались наказами органів внутрішніх справ і затверджувались на сесіях відповідних Рад. Виконкоми Рад затверджували також начальників відділень, дільничних інспекторів та інших посадовців.

Діяльність міліції завжди була під пильною увагою партійно-державного керівництва. Певну роль у підвищенні рівня роботи міліції відіграла Постанова ЦК КПРС і РМ СРСР «*Про заходи по зміцненню міліції*» (19 листопада 1968 р.), Указ ПВР СРСР «*Про основні обов'язки і права радянської міліції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю*» (8 червня 1973 р.). В останньому визначались завдання, принципи діяльності, основні права й обов'язки радянської міліції.

Структурні зміни в органах міліції 70-80-х рр. певною мірою були наслідком прийняття нового *Положення про радянську міліцію*. Зокрема, для підвищення рівня організаційної роботи в органах внутрішніх справ утворювалися організаційно-інспекторські управління (відділи), які були реорганізовані у штаби, запроваджувалася профілактична служба. Упродовж 1973-1983 рр. в Головному управлінні карного розшуку МВС СРСР працювало Управління профілактичної служби, а в МВС та УВС областей – відповідні відділи та відділення. В межах багатоманітної профілактичної діяльності найважливішою ланкою було запобігання правопорушенням неповнолітніми. Безпосередньо цією справою займалися інспекції у справах неповнолітніх, як штатні, так і утворені на громадських засадах. Починаючи з 1970-х рр. приділяється значна увага підготовці кадрів органів міліції (внутрішніх справ). В Україні в цей час діє ціла низка середніх спеціальних шкіл міліції (Дніпропетровська, Львівська, Івано-Франківська, Одеська) та Київська Вища школа МВС СРСР.

Упродовж «перебудовних» 1985-1990-го рр. органи міліції УРСР, як і в попередні роки, діяли в підпорядкуванні МВС СРСР. І хоча права МВС УРСР і УВС областей у ці роки було дещо розширені, однак міліція республіки залишалася частиною загальносоюзної системи, і загальне керівництво, і кадрове забезпечення, і матеріально-технічне постачання та інші сфери діяльності органів внутрішніх справ УРСР вирішувались у центральних союзних установах.

У другій половині 1980-х рр. дуже гучною проблемою, з якою зіткнулась міліція, була антиалкогольна кампанія. З прийняттям 1986 р. комплексної програми МВС СРСР по наступу на наркоманію, міліція республіки розпочала цілеспрямовану боротьбу з цим лихом. Пожвавлення економічної активності в країні зумовило підвищення уваги до діяльності служби БРСВ.

Прийнятий у той час Закон УРСР «Про міліцію» (20 грудня 1990 р.) основними завданнями міліції проголошував: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, що їх скоїли; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам; сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам у виконанні покладених на них законом обов'язків. Закон регламентував права і обов'язки працівників міліції.

Органи виконання покарань. До проголошення незалежності пенітенціарна система України, як і усіх інших республік колишнього СРСР, функціонувала відповідно до законодавчих та нормативних вимог, встановлених на союзному та республіканському рівнях.

Основними нормативно-правовими актами, що слугували у післясталінський період правовою основою діяльності органів виконання покарань, були загальносоюзне (грудень 1958 р.) та республіканське (липень 1961 р.) *Положення про виправно-трудова колонії і тюрми, Основи виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік* (липень 1969 р.) та *Виправно-трудоий кодекс УРСР* (грудень 1970 р.). У цих документах визначалися система управління місцями позбавлення волі, їх структура, режим утримання засуджених тощо.

Довоєнна структура управління місцями позбавлення волі в основному існувала й у повоєнні роки, аж до 1960 року. Цю справу, створення у березні 1953 р. одного (об'єднаного) Міністерства внутрішніх справ СРСР безпосередньо позначалося на підпорядкуванні органів виконання покарань – тюрми, слідчі ізолятори і трудові колонії неповнолітніх були залишені в МВС, а виправно-трудова колонії і табори передали у підпорядкування Міністерства юстиції. Проте таке рішення не виправдало себе, і на початку 1954 р. виправно-трудова колонії і табори знову були повернуті у відання МВС. Структурні підрозділи пенітенціарної системи у складі МВС – управління виправно-трудова таборів і колоній, відділ трудових колоній і тюремне управління мали цілком замкнуті структури. У їхньому складі були всі служби, необхідні для забезпечення діяльності підвідомчих підрозділів, у тому числі охорона, медична служба та ін.

Восени 1956 р. було визнано за недоцільне подальше існування виправно-трудова таборів, які були реорганізовані у виправно-трудова колонії і передані у підпорядкування Міністерству юстиції. (До відання системи МВС місця позбавлення волі знову були повернені 1958 р., де вони перебували до кінця радянської

державності). Управління місцями позбавлення волі було передано виконавчим комітетам обласних (крайових) Рад. Такі структурні зміни закріплювало загальносоюзне *Положення про виправно-трудові колонії і тюрми* (1958).

Зі скасуванням союзного МВС (січень 1960 р.) в МВС УРСР структуру органів виконання покарань було перебудовано. Самостійні управління (відділи), що відали місцями ув'язнення, відтоді об'єднувалися в один орган – *Управління виправно-трудових установ* (УВТУ). Така реорганізація ліквідовувала зайві й дублюючі управлінські ланки та дозволяла ефективніше вирішувати питання діяльності місць позбавлення волі (комунально-побутова облаштованість, розвиток виробництва, навчання засуджених робітничим професіям і т. ін.). У червні 1974 р. Управління ВТУ МВС УРСР було перетворено на *Головне управління виправно-трудових установ* (ГУВТУ), що позначилося на його структурі. Так, до складу ГУВТУ увійшло управління матеріально-технічного постачання, яке до цього було самостійним структурним підрозділом міністерства, хоча обслуговувало воно в основному виправно-трудові установи. Зміни у структуру ГУВТУ вносилися і у наступні роки: 1989 р. ГУВТУ було реорганізовано в *Головне управління виправних справ* (ГУВС) із частковими структурними змінами. Тоді ж було організоване *Управління режиму і спецробіт*.

Місця позбавлення волі класифікували, поділяючи на декілька видів. Так, за загальносоюзним *Положенням про виправно-трудові колонії і тюрми* (1958), основним видом виправно-трудових установ для дорослих засуджених оголошувалися *виправно-трудові колонії*. В останніх встановлювалося *три види режиму*: загальний, посилений і суворий, а в тюрмах – загальний і суворий. Натомість *Положення про виправно-трудові колонії і тюрми МВС Української РСР* (26 липня 1961 р.) вже передбачало чотири види виправно-трудових колоній: загального, посиленого, суворого й особливого режимів. До штатів виправно-трудових колоній вводилися посади начальників загонів, організовувалися загальноосвітні школи, створювалися професійно-технічні училища.

Указом Президії Верховної Ради (ПВР) СРСР «*Про організацію виправно-трудових колоній-поселень і про переведення до них засуджених, які впевнено стали на шлях виправлення*» (26 червня 1963 р.) система колоній поповнилася ще одним видом виправно-трудових установ – *колонією-поселенням*. А введеними в дію з 1 листопада 1969 р. *Основами виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік* передбачалися такі види виправно-трудових закладів: *виправно-трудові колонії* (загального, посиленого, суворого, особливого режимів і колонії-поселення); *тюрми*

(загального і суворого режимів); виховно-трудові колонії (загального і посиленого режимів) для неповнолітніх злочинців. Згідно з Указом ПВР СРСР «Про внесення доповнень та змін в Основи виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік» (8 лютого 1977 р.) до системи виконання покарань додалася ще й колонія-поселення для осіб, які вчинили злочин з необережності.

Особливо у період хрущовської «відлиги» проводилася значна робота щодо демократизації діяльності пенітенціарної системи. Вона полягала у гуманізації її діяльності та відновленні в роботі відомства знецінених у роки сталінщини загальнолюдських норм моралі, супроводжувалася залученням громадськості до контролю за роботою органів виконання покарань.

У рамках такого підходу Указом ПВР СРСР від 24 квітня 1954 р. було скасовано інститут заліку робочих днів, що існував до цього, і відновлено дострокове й умовно-дострокове звільнення засуджених з місць позбавлення волі. Можливість звільнення від подальшого відбуття покарання чи заміни його більш м'яким покаранням вирішувалось судом за місцем утримання засудженого на основі подання табірної або тюремної адміністрації.

Правовою основою залучення громадськості до контролю за роботою органів виконання покарань стало затверджене РМ УРСР *Положення про спостережні комісії та про комісії у справах неповнолітніх* (1957). На спостережні (наглядові) комісії, що створювалися при виконкоммах районних та міських Рад депутатів трудящих, покладалися завдання здійснення громадського контролю за діяльністю виправно-трудових закладів. Комісії мали право порушувати клопотання про скорочення строку покарання, дострокове чи умовно-дострокове звільнення або навіть про помилування ув'язнених, хоча серйозного впливу на судово-правову систему громадськість справити не могла. У 1965-1967 рр. були розроблені та прийняті нові *Положення про наглядові комісії і Положення про комісії у справах неповнолітніх*.

Важливим кроком, що сприяв розвитку пенітенціарної системи, став Указ ПВР СРСР від 26 липня 1966 р. Він передбачав установлення адміністративного нагляду за визначеною категорією осіб, що звільняються з місць позбавлення волі. З огляду на це, дослідники (*О.Пташинський*) кваліфікують цей крок як такий, що започаткував майбутню *службу ресоціалізації*.

У наступні роки неодноразово вносилися зміни в чинний Виправно-трудоий кодекс (ВТК) УРСР. Так, 5 червня 1973 р. було уточнено порядок розміщення засуджених до позбавлення волі у виправно-трудоих установах; 23 березня 1977 р. ВТК УРСР було доповнено новим розділом – Порядок і умови виконання умовного

засудження до позбавлення волі й умовного звільнення з місць позбавлення волі з обов'язковим залученням до праці тощо.

У «перебудовні» 1980-ті рр. було продекларовано, що основними напрямками розвитку пенітенціарної системи знову мали стати її гуманізація та демократизація. Однак першим реальним кроком до гуманізації існуючої на той час каральної політики в УРСР стала розроблена МВС республіки і затверджена Постановою РМ УРСР *Концепція реформування кримінально-виконавчої системи УРСР* (11 липня 1991 р.). Вона пропонувала реформу кримінально-виконавчої системи республіки з урахуванням міжнародного досвіду й актів про права людини, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації та індивідуалізації виховного впливу на засуджених.

Отже, до ХХ з'їзду КПРС силові правоохоронні і каральні органи – держбезпеки, міліції і виконання покарань – стають підконтрольними партійним комітетам. Відповідно, вирішення усіх питань правоохоронної сфери стало виключно прерогативою КПРС в особі відділів адміністративних органів партійних комітетів. Однак спроби десталінізації, відтак демократизації структури та діяльності органів держбезпеки, міліції і виконання покарань, що розпочалися в другій половині 50-х рр., не дістали логічного втілення. З приходом до влади в СРСР Л. Брежнєва в діяльності органів міліції та кримінально-виконавчої системи відновилися й утвердилися принципи суворого централізму та адміністративно-командного управління. Їх структура ставала усе більш розгалуженою, з'являлися нові підрозділи, а діяльність значно ускладнювалася. Органи КДБ СРСР, застосовуючи репресивні методи і порушуючи права людини, стали основним знаряддям партійної верхівки СРСР у боротьбі з інакомисленням. Тоді КДБ в УРСР вкупі з жорстким ідеологічним пресом КПУ зуміли приглушити національно-визвольний рух і соціальний спротив у республіці. Проте остаточно зламати його цій могутній структурі було не під силу, доки існували причини, які породжували ці явища як неминучі.

Судово-прокурорські органи, адвокатура та нотаріат

Організація і діяльність судово-прокурорських органів також тісно співвідносилася із тими політичними процесами, що відбувалися в житті радянського суспільства. Чи не найсуттєвіші зміни в роботі усієї правоохоронної сфери було внесено у процесі десталінізації політичного режиму. У другій половині 60-х – середині 80-х рр. усю систему правоохоронних органів пронизували централістські начала – судово-прокурорські органи республіки перебували під впливом союзних державних структур. Такі засади

розвитку судової системи республіки та особливо органів прокуратури визначала Конституція УРСР 1978 р. І лише після прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., а незабаром – і Закону від 24 жовтня 1990 р. про внесення змін та доповнень до Конституції УРСР суди і прокуратура республіки вийшли з підпорядкування союзних органів.

Судова система. У процесі десталінізації державного будівництва зміни у судовій системі як СРСР, так і УРСР відбувалися у руслі реорганізації її структури та підвищення ролі Верховного Суду – як вищого органу радянської судової системи.

Положення про Верховний Суд СРСР (лютий 1957 р.) надавало йому право законодавчої ініціативи та нагляду за діяльністю судових органів СРСР та союзних республік, поновило норму про входження до його складу на правах членів голів верховних судів союзних республік. Він почав займатися аналізом та узагальненням судової практики і давати роз'яснення судам з питань застосування законодавства при розгляді судових справ. Підвищенню ролі Верховного Суду УРСР також сприяло утворення в його складі, згідно з Указом ПВР УРСР від 3 вересня 1954 р., *Президії* (діяла до середини 1960 р.), на яку покладалася розгляд протестів у порядку судового нагляду на вироки, рішення, ухвали і постанови, що набрали законної сили.

Реорганізація судової системи в Україні була завершена наприкінці 50-х рр. прийняттям *Основ законодавства про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік* (грудень 1958 р.) та *Закону про судоустрій УРСР* (червень 1960 р.). Цими актами визначалися завдання правосуддя, принципи організації та діяльності судових органів, остаточно ствердилася структура судової системи. Замість дільничних впроваджувався – як нижча ланка судової системи – *єдиний народний суд району чи міста* (без районного поділу), значні судові повноваження мав обласний суд, а найвищим судовим органом оголошувався Верховний Суд.

Народний суд. Строк повноважень народного суду збільшувався – він обирався вже не на три, а на п'ять років. Вводився новий порядок обрання народних засідателів – на загальних зборах робітників та службовців терміном на два роки, з тим, щоб домогтися більш широкої участі громадськості у здійсненні правосуддя. У кожному районному (міському) народному суді кількість народних засідателів встановлював виконком обласної чи міської (міста республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих за поданням голови обласного суду. Передбачалася підзвітність народних суддів перед

виборцями, а народних судів – перед відповідними Радами. У 1981 р. були прийняті останні за радянського часу закони про вибори районних (міських) народних суддів УРСР, а також про порядок відкликання народних суддів і народних засідателів районних (міських) народних судів УРСР.

Обласний суд. Важливим структурним елементом обласного суду була його Президія, до компетенції якої віднесено розгляд у порядку судового нагляду протестів Генеральних прокурорів СРСР і УРСР та обласних прокурорів, Голови Верховного Суду УРСР і його заступників на рішення, вироки, ухвали районних (міських) народних судів, що набрали законної сили. Розширювалася компетенція голови обласного суду (вносив протести до президії обласного суду на рішення народних судів; здійснював організаційне керівництво діяльністю обласного, а також районних (міських) народних судів і нотаріальних контор тощо).

Верховний Суд УРСР обирався ВР республіки строком на п'ять років у складі: голови, його заступників, членів та народних засідателів. Його судову діяльність здійснювали колеги у цивільних, кримінальних справах та пленум. На Верховний Суд УРСР покладалася нагляд за діяльністю усіх судових органів України, йому також належало право законодавчої ініціативи. Останнє повноваження пояснювалося розширенням у період «хрущовської відлиги» прав союзних республік, зокрема передачею їм права прийняття кримінального, цивільного, процесуального кодексів і закону про судоустрій.

Із 1963 р. Верховний Суд УРСР почав здійснювати управління і керівництво органами державного нотаріату, що зумовлювалось ліквідацією в березні 1963 р. Міністерства юстиції УРСР. Після того, як у 1970 р. ця функція знову перейшла до поновленого Міністерства юстиції УРСР, Верховний Суд отримав можливість зосередити всі свої зусилля на безпосередньому розгляді цивільних та кримінальних справ, здійсненні контролю за діяльністю судів шляхом перегляду справ у касаційному і наглядному порядку. Високий статус Верховного Суду УРСР закріплювала Конституція УРСР 1978 р. (ст. 151), а Закон «*Про судоустрій Української РСР*» (5 червня 1981 р.) розширював законодавчу регламентацію всіх сторін його організації та діяльності.

Вирішення господарських спорів між підприємствами, установами, організаціями, як і раніше, здійснювалось органами державного арбітражу. Однак з метою централізації цих органів Державний арбітраж при РМ СРСР було перетворено на союзно-республіканський орган (січень 1974 р.). У зв'язку з тим, того ж року РМ СРСР затвердила нове Положення про державний арбітраж при

Раді Міністрів СРСР. Було також затверджено Положення про державний арбітраж при Раді Міністрів УРСР. Завершив централізацію системи арбітражних органів Закон СРСР «*Про державний арбітраж СРСР*» (30 листопада 1979 р.). У ньому визначались завдання органів держарбітражу, їх організація, порядок діяльності та компетенція.

Існувала ще й система громадських (товариських і сільських) судів, діяльність яких регламентувалася *Положенням про товариські суди* (15 серпня 1961 р.). Останні, як громадські інституції, організовувались на підприємствах, в організаціях і установах, і мали завданням боротися з порушеннями виробничої і трудової дисципліни (*Д.Сусло*). До їх підсудності були передані справи про антигромадські вияви, які не тягнули за собою кримінальної відповідальності, та злочини, ступінь суспільної небезпеки яких не вимагав застосування кримінального покарання. Вони могли розглядати й цивільні спори.

Організаційне керівництво судами забезпечувало *Міністерство юстиції УРСР*, діяльність якого регламентувалася відповідним Положенням, затвердженим Постановою РМ УРСР від 4 вересня 1972 р. Мін'юст мав перевіряти організацію роботи судів, заслуховувати з цих питань доповіді голів судів, вивчати і узагальнювати судову практику, розробляти пропозиції з питань організації діяльності судів, здійснювати керівництво і контроль за роботою з виконання рішень, формувати і здійснювати кадрову політику в судових органах, підвідомчих організаціях та установах юстиції тощо. У період 1963-1970 рр., коли Мін'юст був ліквідований, ці його функції покладалися в основному на юридичну комісію при Раді Міністрів Української РСР та Верховний Суд УРСР, а на місцях – на обласні суди.

Судова система була об'єктом пильної уваги партійних органів. Фактично партійні інституції, які користувалися так званім «телефонним правом», залишались головним важелем судочинства. Щоправда, робилися спроби обмежити можливість партійних комітетів впливати на розгляд судово-слідчих справ. Наприкінці 1953 р. ЦК КПРС ухвалив Постанову «*Про факти втручання деяких місцевих партійних органів у вирішення судових справ*». Суворо засуджувалося як протизаконні діяння втручання окремих посадових осіб і місцевих органів у вирішення судових справ, що завдавало шкоди інтересам соціалістичного правосуддя. З іншого боку, за спостереженнями дослідників (*В.Тимішук*), ЦК партії постійно вимагав від партійних комітетів «поліпшення керівництва судами», що насправді приводило до ще більшого диктату і дріб'язкової опіки.

Прокуратура. Правову основу діяльності прокуратури становило «*Положення про прокурорський нагляд в СРСР*» (24

травня 1955 р.). Зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури було сформульовано в Конституції СРСР 1977 р. Основні положення про організацію і діяльність прокурорських органів були в основному продубльовані Конституцією УРСР 1978 р. Як виключно централізовану систему з широкими повноваженнями позиціонував органи прокуратури Закон «*Про прокуратуру СРСР*» (30 листопада 1979 р.).

Відновлення повноцінного прокурорського нагляду уможливила ліквідація Особливої наради, «трійок», внутрішньої прокуратури НКВС та інших позасудових органів. Цей крок, власне, й спричинився до підняття ролі й значення прокуратури.

Вже у вересні 1953 р. в УРСР, згідно з наказом Генерального прокурора СРСР, було ліквідовано внутрішню прокуратуру силових (органів держбезпеки і міліції) відомств, і вперше за багатьох років було створено відділ з нагляду за розслідуванням в органах державної безпеки. Наступного, 1954 р. наказом Генерального прокурора СРСР безпосередньо прокуратурам на місцях були підпорядковані прокуратури виправно-трудових таборів (ВТТ). У зв'язку з цим під їх нагляд спочатку перейшло 46 табірних прокуратур, які здійснювали контроль у ВТТ МВС СРСР. Підпорядкування табірних прокуратур регіональним мало на меті зміцнення нагляду за дотриманням законності у ВТТ шляхом його децентралізації. Політика піднесення ролі прокуратури була охарактеризована як принципова і спрямована на дотримання соціалістичної законності, її провали в минулому пов'язувалися з діяльністю ворогів радянської влади.

«*Положення про прокурорський нагляд в СРСР*» (24 травня 1955 р.) регламентувало різноманітну діяльність органів прокуратури і чітко визначало права та обов'язки прокурорів. У документі особливо підкреслювалося завдання прокурорського нагляду за точним і безумовним виконанням радянських законів. Це означало, що органи прокуратури на місцях мали здійснювати нагляд за законністю, незалежно від впливу місцевих органів влади. Прокуратура отримувала право вимагати будь-які кримінальні і цивільні справи від судових органів для перевірки в порядку нагляду. Положення зобов'язувало прокурорів систематично відвідувати місця позбавлення волі, негайно звільняти з-під варті кожного незаконно заарештованого.

Було внесено зміни у структуру органів прокуратури. Так, у лютому 1959 р. в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік були створені спеціальні органи – *колегії*. Відтоді одноособова відповідальність керівника за прийняття рішення та проведення його в життя поєднується з колегіальністю в

обговоренні найважливіших питань. А це сприяло поліпшенню діяльності прокуратури. У травні 1960 р. прокуратурам союзних республік передавалися функції транспортної прокуратури. Останню тоді ліквідували у складі прокуратури СРСР.

Услід за союсною Конституцією (1977) Конституція УРСР (1978) наділяла прокуратуру значними повноваженнями у сфері нагляду й визначала її структуру в республіці.

Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень Прокурора УРСР і всіх підпорядкованих йому прокурорів обмежувався п'ятьма роками. Дещо розширив сфери дії принципу колегіальності Закон *«Про прокуратуру СРСР»* (30 листопада 1979 р.): він передбачив утворення колегій у Головній військовій прокуратурі, прокуратурах автономних республік, країв, областей, міст (на правах прокуратур областей). У 1987 р. Закон *«Про прокуратуру СРСР»* було доповнено нормами, що передбачали право прокурорів використовувати як засоби реагування на порушення законів приписи і застереження. Дослідники (В.Сухонос) відзначають, що у 70-ті і 80-ті рр. органи прокуратури виконували безліч невластивих прокурорському наглядові обов'язків, які значною мірою відсували на другий план її головні функції щодо нагляду за законністю.

Прокурорська система Української РСР фактично виводилася із підпорядкування союзних структур з прийняттям Верховною Радою республіки Закону *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* (24 жовтня 1990 р.). Зміни і доповнення Конституції УРСР торкалися ряду статей про розмежування повноважень між представницькими, виконавчими та судовими органами. Встановлювалося, що організація і порядок діяльності органів Прокуратури УРСР визначається виключно законами УРСР.

Варто відзначити, що як і суди, органи прокуратури перебували під цілковитою залежністю від партійних органів. Численні постанови і укази, що приймалися партійними та державними органами щодо прокуратури, супроводжувалися грубим втручанням партійних органів у її діяльність. Щоправда, хрущовське партійне керівництво робило позірні спроби зарадити такій ситуації. Так, ЦК КПРС скасував порядок, за яким арешти членів і кандидатів у члени КПРС проводились слідчими органами прокуратури тільки за узгодженням з місцевими партійними комітетами (В.Баран).

Також Президія ЦК КПУ схвалила Постанову *«Про усунення помилок і недоліків у практиці притягнення до відповідальності комуністів, що скоїли злочини»* (січень 1963 р.), якою вимагала

усунути подвійний стандарт у ставленні до правопорушників-комуністів і правопорушників-безпартійних. Визнавалася помилковою практика, коли місцеві партійні працівники забороняли органам прокуратури порушувати кримінальні справи на комуністів, які вчинили злочини. Це приводило до того, що не раз за аналогічні порушення безпартійні притягалися до судової відповідальності, а комуністи – лише до партійної. Але на роботу органів прокуратури партійні органи впливали як на членів КПРС. Адже з-поміж усіх найбільш чисельних правоохоронних структур – суду та органів внутрішніх справ – партійний прошарок в органах прокуратури був найбільшим.

Нотаріат. Організація і діяльність нотаріату (нотаріальних контор) в УРСР як державних органів, що мали обов'язок посвідчувати безспірні права і факти, котрі мали юридичне значення, регулювалися законодавством. Правові основи нотаріату радянського періоду заклало перше *Положення про державний нотаріат* (1922), прийняте Раднаркомом РСФРР. Згодом аналогічні положення були прийняті у всіх радянських республіках, зокрема в Україні (1923 і 1925 рр.). Услід за першим загальносоюзним Постановою ВУЦВК і РНК в УСРР було затверджене положення «*Про головні принципи організації нотаріату*» (25 липня 1928 р.). Воно мало кілька пізніших редакцій, аж поки наприкінці 1974 р. ВР УРСР не прийняла окремий Закон «*Про державний нотаріат*» (набрав чинності 1 травня 1975 р.).

Органи державного нотаріату в УРСР зазвичай підпорядковувалися наркомату (міністерству) юстиції. Виняток – період з березня 1963 до серпня 1970 року. У цей час у зв'язку з ліквідацією Мін'юсту керівництво органами державного нотаріату в республіці здійснював Верховний Суд УРСР і обласні суди.

Адвокатура. До прийняття загальносоюзної Конституції (1977) діяльність адвокатури республіки регулювалася *Положенням про адвокатуру* (1962), зі змінами 1965 р.

Документ уповноважував адвокатів, що структурно об'єднувалися в *обласні колегії*, діяти як захисники інтересів фізичних та юридичних осіб: на попередньому слідстві та в суді, представництво з цивільних справ у суді та арбітражі, а також для надання іншої юридичної допомоги громадянам, підприємствам, установам, організаціям і колгоспам.

Колегії адвокатів були добровільними об'єднаннями осіб, які займаються адвокатською діяльністю. Визначалися завдання і склад колегій, їхніх органів, права й обов'язки адвокатів, а також форми керівництва державних органів колегіями.

Закон «*Про адвокатуру СРСР*» (30 листопада 1979 р.) вносив зміни у процес формування колегій (утворювалась за заявою групи

засновників). Вищим органом колегії були загальні збори (конференція) членів колегії, виконавчим органом – її президія. Загальне керівництво колегіями адвокатів здійснювали Ради народних депутатів. Міністерства юстиції СРСР і УРСР контролювали дотримання колегіями адвокатів законодавства. Для організації роботи адвокатів з надання правової допомоги в містах та інших населених пунктах утворювались юридичні консультації.

На основі загальносоюзного закону було укладене нове *Положення про адвокатуру УРСР* (1 жовтня 1980 р.), яке в основному повторювало загальносоюзний закон і детально регламентувало діяльність колегій адвокатів республіки.

Отже, і у післясталінський період судово-прокурорські органи залишалися однією з найбільш важливих ланок радянської правоохоронної системи. Організація і функціонування судової системи і органів прокуратури в УРСР тісно співвідносилася із тими політичними процесами, що відбувалися в житті радянського суспільства, мала постійну тенденцію до централізації, посилення впливу союзних державних структур на їх діяльність. Новий поштовх справі удосконалення судової і прокурорської системи, їх відходу з підпорядкування союзних органів дало прийняття 16 червня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. Певні корективи у функціонування судово-прокурорської системи в СРСР вносили численні постанови і укази, прийняті партійними та державними органами. Однак усі вони не порушували корінного принципу – цілковитої залежності органів суду, прокуратури, а також адвокатури від партійних комітетів. З цього погляду зрозуміло, що участь громадськості в процесі судочинства могла торкатися лише другорядних питань, що її права мали значною мірою декларативний характер.

Розвиток конституційного законодавства

Розвиток радянського конституційного законодавства тісно співвідносився з політико-ідеологічними установами державотворення.

У квітні 1962 р. була сформована конституційна комісія, покликана виробити проект нового Основного Закону у рамках доктрини «загальнонародної держави» в контексті ідеології «переходу до комуністичного суспільства». Впродовж дворічної роботи комісії було внесено ряд змістовних пропозицій, спрямованих на розвиток демократичних начал у політичному житті країни (В.Тимішук).

Вироблений проект Конституції головним напрямом розвитку політичної системи СРСР визначав розгортання демократії, а реальним центром влади – Верховну Раду (ВР) СРСР. Більш

широкими повноваженнями для впливу на державне і культурне життя наділялись виконавчі комітети, постійні комісії Рад. Новаційно виглядали положення про обов'язкову ротацію кадрів керівних партійних і радянських працівників після перебування на відповідних посадах протягом трьох термінів підряд.

У нову Конституцію мали ввійти статті про особисту власність громадян і особисте підсобне господарство колгоспників, про дрібне приватне господарство. Проте консервативні тенденції взяли гору. У проекті домінуючим залишалося положення про керівну і спрямовуючу роль КПРС і зростання її ролі в ході будівництва комунізму; про марксизм-ленізм як ідеологічну основу суспільного і державного ладу СРСР та ін.

До кінця 60-х рр. ідея швидкого переходу до комуністичного суспільства поступово розчинилася в нових формулюваннях, що стають засадами суспільства «розвиненого соціалізму». Так, все наполегливіше підкреслюються такі моменти, як зміцнення законності, активне залучення громадян в управління громадськими справами, зростання ролі громадських організацій, зміцнення згуртованості громадян і розвиток громадського самоврядування тощо.

Робота над Конституцією тривала чимало років, остаточний проект було підготовлено у травні 1977 р. Тоді ж проект схвалено Пленумом ЦК КПРС. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ *«Про проект Конституції СРСР»*, на підставі якого проект виносився на обговорення громадськості, а на жовтень була призначена сесія Верховної Ради, покликана остаточно розглянути виправлений і доповнений проект. На сьомій позачерговій сесії Верховна Рада прийняла *Декларацію про прийняття і оголошення Конституції СРСР* (7 жовтня 1977 р.). Тоді ж прийнято і закон про порядок введення в дію Конституції.

Конституція СРСР (1977), що «відобразила новий стан розвитку Радянської держави – побудову в СРСР розвинутого соціалістичного суспільства і стала основою конституцій усіх соціалістичних республік», трактується (В.Гончаренко) як суперечливий політико-правовий документ.

Так, заявляючи про суверенітет союзної республіки, головною його гарантією визначала закріплення за республікою права вільного виходу зі складу СРСР, проте механізму, законодавчого порядку реалізації права на відділення не пропонувала. Натомість багато уваги приділяла забезпеченню і гарантуванню суверенітету Союзу РСР. А це практично означало консервацію централізму в управлінні державою. До гарантій союзної державності належали, наприклад, загальносоюзне громадянство, принцип відповідності основних положень республіканського законодавства Конституції СРСР і загальносоюзному законодавству, пріоритет

загальносоюзного закону в разі його колізії з республіканським законом.

Текст четвертої й останньої з Конституцій УРСР, що була прийнята 20 квітня 1978 р. позачерговою 7-ю сесією ВР УРСР 9-го скликання, розробила комісія на чолі з Першим секретарем ЦК КПУ В. Щербицьким.

Конституція республіки укладалася відповідно до Конституції СРСР 1977 р. і мало чим відрізнялася від останньої. Це повністю відповідало тенденції до т. зв. *інтеграції правових норм і принципів на території СРСР* як єдиної союзнаї держави (В.Чехович), що насправді означало підвищення ваги та ролі загальносоюзних нормативних актів. І ця тенденція ще більше посилювалась з прийняттям останньої Союзнаї Конституції.

Структурно Конституція УРСР (1978) складалася з преамбули та основної частини – десяти розділів, які об'єднували 19 глав, що містили 171 статтю. У преамбулі Конституції вказувалося на наступність конституційного розвитку України, ідеї й принципи якого були закріплені в Конституціях 1919, 1929 та 1937 рр. В основній її частині визначалися основи суспільного ладу й політики УРСР, конституційний статус громадян, національно-державний та адміністративно-територіальний устрій, конституційний статус рад народних депутатів, найвищих та місцевих органів державної влади і управління, органів правосуддя тощо.

УРСР визначалася як соціалістична загальнонародна держава, що виражає волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції, трудящих республіки всіх національностей. Носієм влади проголошувався народ. Закріплювалося всевладдя рад народних депутатів та соціалістична демократія. Остання визначалася головним напрямком розвитку політичної системи республіки. Це означало, що громадянам УРСР гарантувалася «вся повнота» політичних прав і свобод, проте всі ці права забезпечувалися лише з метою зміцнення і розвитку соціалістичного ладу. Відповідно, право на об'єднання у громадські організації закріплювалося з метою комуністичного будівництва.

За Конституцією КППС визначалась як «керівна і спрямовуюча сила радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій». У документі закріплено принцип демократичного централізму, за яким керівництво комуністичної партії мало поєднуватися із творчою ініціативою мас. Конституція закріпила принцип соціалістичної законності й формально гарантувала охорону суб'єктивних прав і свобод. Конституцією передбачався також інститут референдуму і всенародних обговорень. Конституція декларувала суверенітет УРСР та її право вільного виходу з СРСР.

Виборча система за Конституцією УРСР будувалася на основі рівного, прямого, загального і таємного виборчого права. Кандидати могли висуватися організаціями КПРС, комсомолу, профспілковими, кооперативними та іншими громадськими організаціями, трудовими колективами, а також зборами військовослужбовців. Передбачався інститут так званих «імперативних наказів» виборців.

Система органів державної влади республіки, порівняно з Конституцією УРСР 1937 р., знала деяких формальних змін. Ради депутатів трудящих були перейменовані на ради народних депутатів. Строк повноважень ВР збільшувався до п'яти років, інших рад – до двох з половиною років. Певною новацією стала окрема глава про народних депутатів, що закріплювала їхній статус як повноважних представників народу, котрі керуються загальнодержавними інтересами. Зокрема, депутат визнавався особою недоторканою, мав право запиту і міг бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку.

Згідно з Конституцією УРСР (1978), найвищий орган державної влади – Верховна Рада УРСР – складався із 650 депутатів і скликався на чергові сесії двічі на рік. До виключної компетенції ВР належали питання внесення змін до Основного Закону. Право законодавчої ініціативи надавалося президії і постійним комісіям ВР УРСР, депутатам, РМ УРСР, Верховному Суду УРСР, Прокуророві УРСР та громадським організаціям в особі їхніх республіканських органів. Президія ВР визначалася постійно діючим органом Верховної Ради, їй підзвітним, і в період між сесіями виконувала функції найвищого органу державної влади. Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади визначався Уряд – РМ УРСР. Правосуддя покладалося на Верховний Суд УРСР, обласні й Київ, міський суди, районні (міські) народні суди, організація і порядок діяльності яких визначалися законами УРСР та СРСР. Вищий нагляд за точним й однаковим виконанням законів з боку державних органів, юридичних і фізичних осіб мав здійснювати Генеральний прокурор СРСР через призначуваних ним та підлеглих йому Прокурора УРСР та обласних прокурорів.

Після набуття Конституцією УРСР (1978) чинності до неї вносилися зміни й доповнення (всього понад 200). Особливо багато поправок внесено впродовж 1989-1991 рр. Переважно закони УРСР *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* приймалися вслід за аналогічними законами на союзному рівні, спрямовувалися на розвиток демократії, самоврядування народу, удосконалення виборчої

системи і стосувалися, здебільшого, вдосконалення організації влади і управління в республіці.

Так, перший Закон *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* (27 жовтня 1989 р.) демократизував виборчу систему, забезпечуючи перехід до реальної, а не тільки проголошеної, альтернативності висування кандидатів у депутати. Конституція УРСР (в редакції 1989 р.) чіткіше визначала компетенцію ВР УРСР, розширювала повноваження її Голови (набував рангу найвищої посадової особи республіки і представляв УРСР у країні та в міжнародних відносинах); передбачала функціонування в республіці Комітету конституційного нагляду УРСР (обирався ВР УРСР строком на десять років); змінювала порядок обрання народних суддів районних народних судів (обирали обласні ради народних депутатів). Судді усіх судів обиралися строком на 10 років.

Закон *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* (24 жовтня 1990 р.) скасував статтю Конституції про принцип демократичного централізму; встановлював, що організація й порядок діяльності судів і органів Прокуратури УРСР визначаються виключно законами УРСР; передбачав створення в республіці Конституційного Суду. А виключивши ст. 6 Конституції про керівну і спрямовуючу роль КПРС у суспільному та державному житті, ліквідував монопольне панування компартії в державі. Зміни і доповнення Конституції УРСР торкалися ряду статей про розмежування повноважень між представницькими, виконавчими та судовими органами. Організація і діяльність держави відтоді мали ґрунтуватися на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожної державної та посадової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих відповідно до їх компетенції.

Закон *«Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»* (21 травня 1991 р.) змінював і доповнював статті про структуру вищої виконавчої влади республіки. Створення Кримської Автономної Республіки, необхідність визначення її конституційного статусу викликали значні за обсягом та змістом зміни і доповнення до Конституції, що були внесені ВР УРСР Законом від 19 липня 1991 р.

Отже, у післясталінський період питання про потребу прийняття нової Конституції СРСР, а виходячи з цього – й конституцій т. зв. союзних республік, порушувалося кілька разів, починаючи від часів «відлиги». Прийнята 1977 р. Конституція СРСР, на відміну від Конституції 1936 р., не мала навіть зовнішніх новацій, за винятком фіксації того, що СРСР перебуває на етапі «розвинутого соціалізму». Текст Конституції УРСР (1978) майже повністю збігався з текстом

«союзної попередниці». Нова Конституція республіки відповідала конкретно-історичному етапові розвитку держави – була пронизана ідеями, спрямованими на зміцнення командно-адміністративної системи. Її декларативні лозунги значною мірою розходилися з реальним життям. Враховуючи це, а також статус квазидержави, якою була УРСР, її останню Конституцію (в редакції до внесення змін 1989-1991 рр.), як і попередні конституційні акти УРСР, з великим застереженням можна віднести до групи Основних Законів держави.

Друга комплексна кодифікація законодавства УРСР

Розвінчання культу особи Сталіна й розширення повноважень республіки з середини 1950-х рр. спричинили необхідність до складання в країні нових суспільно-політичних умов, які не були предметом регулювання кодексів і поточних законів. Крім того, ряд положень чинних республіканських кодексів після XX з'їзду КПРС застаріли. Тому працівники правоохоронної системи нарікали на труднощі в роботі, пов'язані з відсутністю необхідної законодавчої бази.

Гострота і серйозність проблеми стають ще більш зрозумілими, якщо згадати, які конкретні законодавчі акти залишалися чинними на середину 50-х рр. Серед них – закон від 7 серпня 1932 р., за яким основним покаранням за розкрадання соціалістичної власності був розстріл і лише за пом'якшуючих обставин застосовувалось позбавлення волі строком до 10 років; діяла ще з 1940 р. групова відповідальність директорів, головних інженерів, начальників відділів технічного контролю за випуск недоброякісної продукції з покаранням від п'яти до восьми років; існував виданий ще 1934 р. закон, який передбачав заслання для членів сімей зрадників Батьківщини навіть у тому випадку, коли вони не були причетні до злочину зрадника; з 1935 р. діяла відповідальність за деякі кримінальні злочини, починаючи з 12-річного віку; не переглянутий був закон від 9 червня 1947 р., за яким встановлювалось покарання до 20 років за розголошення державної таємниці; з 1948 р. практикувалось засудження до 20 років каторжних робіт за втечу з поселень. Зрозуміло, наскільки все це суперечило новій суспільно-політичній ситуації середини 1950-х років.

До того ж, нове політичне керівництво СРСР у практиці державного будівництва декларувало заміну багаторічної більшовицької доктрини диктатури пролетаріату на модель «загальнонародної держави». А це передбачало істотну трансформацію соціальної бази радянського суспільства, наближення його до комуністичного самоврядування й, відповідно, ставило на порядок дня необхідність приведення правової системи до рівня розвитку суспільства.

Усе це зумовило проведення післявоєнної кодифікації права в республіці, яка в історико-правовій літературі дістала назву *Другої комплексної кодифікації законодавства УРСР*. Кодифікація, що тривала понад 25 років, позначилася певними особливостями, і реалізовувалася декількома етапами (напрямами).

Перший напрям полягав у створенні Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік.

Закон СРСР «*Про віднесення до відання союзних республік законодавства про судоустрій союзних республік, прийняття цивільного, кримінального і процесуальних кодексів*» (лютий 1957 р.) фактично визнав недоцільним прийняття загальносоюзних кодексів, спробу підготовки яких було зроблено наприкінці 1930-х – початку 50-х рр., і закріпив за союзним Центром видання Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, а за союзними республіками – кодексів законів з певних галузей права.

Упродовж 1958-1985 рр. було розроблено і уведено в дію шістнадцять Основ: кримінального та цивільного законодавства; кримінального та цивільного судочинства; про адміністративні правопорушення, судоустрій, шлюб і сім'ю, працю, надра, народну освіту, охорону здоров'я; земельного, виправно-трудового, водного, лісового, житлового законодавства. Крім того, було прийнято низку загальносоюзних законодавчих актів. Наприклад: Положення про військові трибунали, Повітряний кодекс, Митний кодекс, Кодекс торговельного мореплавства, Закон про державний нотаріат та ін.

З прийняттям загальносоюзних актів втілилася у практику ідея єдності законодавчого регулювання на території союзних республік, особливістю якої було збереження союзних принципів, централізації законодавчого регулювання й уніфікації законодавства (В. Чехович). Причому інше, ніж в *Основах*, рішення питань у республіканських кодексах не допускалося, бо існувала загальносоюзна норма: в разі розходження закону союзної республіки із загальносоюзним діє загальносоюзний закон. Впровадження таких новел вело до безмежного розширення компетенції Центру і зводило нанівець права республік, породжувало декларативність основних принципів суверенітету влади – незалежності та верховенства.

У міру прийняття Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік Міністерство юстиції УРСР розробляло, а Верховна Рада (ВР) УРСР вводила в дію республіканські кодекси. З 1960 р. прийнято тринадцять кодексів: *Кримінальний і Кримінально-процесуальний* (1960); *Цивільний і Цивільно-процесуальний* (1963); *Про шлюб і сім'ю* (1969); *Земельний і Виправно-трудовий* (1971); *Про працю* (1971); *Водний* (1972); *Про надра* (1976); *Лісовий* (1971); *Житловий* (1983); *Про адміністративні правопорушення* (1984). Зважаючи на зазначену вище особливість, усі вони по суті були

копіями загальносоюзних актів. Жодний з них не вмещав особливостей, що підтверджували б національно-державну самобутність республіки, її право на створення самостійної правової системи.

Прийняті кодекси упродовж своєї чинності зазнавали неодноразових змін та доповнень. Це, на думку дослідників (В.Чехович), визначило ще одну особливість Другої кодифікації, що полягала у недостатній ефективності дії ряду законів, внаслідок чого окремі норми протягом малого відрізка часу підлягали змінам. Так, станом на 1 січня 1985 р. з моменту введення в дію до Кримінального кодексу УРСР було внесено понад 340 змін і доповнень; до Кримінально-процесуального – більш як 270, Цивільного – понад 70, Цивільного процесуального – більш як 130 (В.Гришук). Хоча така ситуація також свідчила, *по-перше*, про постійне й оперативне реагування законодавця на потреби практики правового регулювання суспільних відносин а, *по-друге*, – про вплив на цей процес суб'єктивного фактора.

Другий етап кодифікації – видання протягом 1963-1964 рр. семитомного «Хронологічного зібрання чинних законів, указів Президії ВР УРСР, постанов і розпоряджень уряду УРСР». У ньому – понад 2036 актів (зі змінами і доповненнями, внесеними до них станом на 1 липня 1962 р.), які розміщені за датами їх затвердження. У *Хронологічне зібрання* не включалися Кодекси законів УРСР, акти тимчасового характеру, відомчі нормативні акти і акти, що не мали загальнонормативного характеру, а також ті з нормативних актів, що втратили своє практичне значення, хоча і не були скасовані в установленому порядку.

Третій етап в історії Другої комплексної кодифікації законодавства УРСР розпочався у 70-х рр. з підготовки до видання Систематичного зібрання діючого законодавства УРСР, підготовчим елементом якого обґрунтовано вважається (В.Гришук) підготовка «Хронологічного зібрання чинних законів, указів Президії ВР УРСР, постанов і розпоряджень уряду УРСР». Створення цього видання було викликано потребами економічного розвитку. Воно мало на меті сприяти, насамперед, удосконаленню господарського законодавства.

Систематичне зібрання діючого законодавства УРСР стало результатом великої роботи Мін'юсту республіки. У нього було включено 4315 нормативних актів, які були вміщені у 24 томах. Крім того, було видано довідковий, 25-й том. А у 1983 р. *Систематичне зібрання* доповнили ще три томи, в яких розмістили законодавство республіки станом на 1 січня 1981 р. Досвід роботи по створенню *Систематичного зібрання діючого законодавства УРСР* дав можливість оновити й упорядкувати правову систему республіки, а згодом створити Звід законів УРСР.

Четвертим, завершальним етапом Другої комплексної кодифікації республіканського законодавства, стало створення Зводу законів УРСР. В Україні видання Зводу законів УРСР здійснювалось на підставі Постанов ЦК КПУ, Президії Верховної Ради (ПВР) УРСР і Ради Міністрів (РМ) УРСР *«Про підготовку та видання Зводу законів Української РСР»* (28 вересня 1976 р.) та *«Питання Зводу законів Української РСР»* (4 серпня 1978 р.), Постанови ПВР УРСР і РМ УРСР *«Про план підготовки законодавчих актів Української РСР і постанов Уряду Української РСР на 1983-1985 роки»* (5 вересня 1983 р.).

Передбачалося створити зібрання чинного права, куди б увійшли законодавчі акти ВР УРСР; найважливіші спільні Постанови ЦК КПУ і РМ УРСР; Постанови РМ УРСР загальнонормативного характеру. Тому слово «закон» стосовно Зводу вживається умовно, в широкому розумінні, тобто в розумінні нормативного акта.

Звід законів структурно поділявся на томи, кожен з яких був присвячений законодавству певної галузі. Наприклад, том I – Законодавство про суспільний і державний устрій; том IV – Законодавство про охорону природи і раціонального використання природних ресурсів. Окремі томи: Законодавство про соціальний розвиток і культуру. Соціально-економічні права громадян. Законодавство про народне господарство. Завершено роботу над Зводом законів УРСР у середині 1980-х років.

Отже, нові суспільні відносини, що виникли з середини 50-х рр., не були предметом регулювання кодексів і поточних законів. Відтак, основна причина кодифікації післявоєнного законодавства УРСР полягала в необхідності привести існуючу правову систему у відповідність до нової суспільно-політичної ситуації. Друга комплексна кодифікація законодавства УРСР проводилася кількома етапами. Визначальною особливістю проведення кодифікації стало збереження союзних принципів централізації законодавчого регулювання й уніфікації законодавства. У разі розходження закону союзної республіки із загальносоюзним діяв загальносоюзний закон. Тому говорити про національно-державну самобутність республіки чи реальне існування української системи права в цей період не доводиться. Водночас, прийняття кодексів як єдиних законодавчих актів, що будуються за визначеною системою; посилення ролі закону в системі державно-правових актів, що в цілому зміцнює правову систему, відзначаються як позитивні результати проведеної кодифікації.

Основні риси розвитку окремих галузей законодавства

Розвиток радянського права загалом відбувався на відомих з попередніх періодів засадах і принципах, в основі яких були

централізм законодавчої політики та примат державних інтересів в ході її реалізації над особистими. Однак післясталінські суспільно-політичні процеси, що народжувалися в країні, надали законодавству нових рис.

Цивільне законодавство. Ключовими нормативно-правовими актами, що лежали в основі цивільно-правового регулювання упродовж усього післясталінського періоду історії радянської державності в Україні, були *Основи цивільного законодавства Союзу РСР* (1961) і *Цивільний кодекс УРСР* (18 червня 1963 р.). Останній діяв сорок років – вступив в силу з 1 січня 1964 р., і залишався чинним (із численними змінами і поправками) до 1 січня 2004 р.

В *Основах цивільного законодавства Союзу РСР* одним із центральних був розділ «Право власності», в якому домінантна роль відводилася соціалістичній власності. Як і раніше, цивільно-правове регулювання спрямовується передусім на розвиток і зміцнення державної власності з метою її охорони і примноження. Одним із засобів примноження державної власності було вдосконалення регулювання договірних відносин між підприємствами, господарськими організаціями. Так, серйозні перешкоди у цивільному обороті й правильному розподілі й перерозподілі об'єктів державної власності між їхніми володільцями усувало зняття заборони на продаж, обмін та відпускання на сторону обладнання й матеріалів (травень 1955 р.), розширення прав директорів підприємств (серпень 1955 р.) тощо.

Окрім державної і кооперативно-колгоспної, *Основи цивільного законодавства Союзу РСР* (1961) закріпили нову форму соціалістичної власності – власність громадських організацій, до яких зараховували і компартію. Також було законодавчо закріплено, яке саме майно могло перебувати в особистій власності громадян. Зокрема, кожний громадянин міг мати в особистій власності трудові доходи й заощадження, жилий будинок (або частину тощо) й підсобне домашнє господарство, предмети домашнього господарства і вжитку, особистого споживання і комфорту.

Цивільний кодекс УРСР (1963) сповна відтворив ті норми Основ, що регулювали право власності. Кодексом не встановлювалися кількісні обмеження щодо об'єктів права особистої власності, за винятком житлових будинків і деякого іншого майна. Ряд його статей стосувалися правового регулювання підстав виникнення права особистої власності та її припинення, обсягу правомочностей власників, захисту їхніх майнових прав тощо. Детально врегульовувалися питання, пов'язані зі здійсненням права спільної власності. Передбачено, що спільна власність може бути частковою (із заздалегідь

визначеними частками) і сумісною (без попереднього визначення часток, котрі, однак, припускаються однаковими).

Для захисту права власності передбачено насамперед виндикаційний позов. Привілеї держави з *віндикації* (витребування неволодіючим власником від неправомірно володіючого власника майна) її майна доповнені аналогічними привілеями для колгоспів, інших кооперативних і громадських організацій.

Розширенню сфери цивільно-правового регулювання посприяло прийняття Конституції СРСР (1977), що декларувала гарантії охорони особистих немайнових прав громадян. Указом ПВР СРСР від 30 жовтня 1981 р. були внесені зміни і доповнення як до загальносоюзного, так і до республіканського цивільного законодавства. Зокрема, громадянам надавалися цивільно-правові можливості охорони особистих немайнових прав громадян (право на судовий захист від посягань на їх честь і гідність).

У «перебудовні» роки розвиток цивільного законодавства відбувався у напрямі розширення форм і суб'єктів права власності та створення сприятливих умов для підприємницької діяльності.

Закон «*Про власність в СРСР*» (6 березня 1990 р.) визначав три форми власності: *власність громадян* (власність господарств – трудового, селянського і особистого), *колективна* (власність орендного підприємства, кооперативу, господарського товариства, товариства чи акціонерного товариства, господарської асоціації, громадської чи релігійної організації), *державна* (загальносоюзна, союзних, автономних республік, адміністративно-територіальних утворень, державних підприємств, трудових колективів і державних установ). Допускалося також існування в СРСР власності іноземних держав чи міжнародних організацій. Власність могла бути дольовою, загальною або змішаною.

Сприятливі умови для підприємницької діяльності в республіці створили, зокрема, прийняті услід за союзними закони УРСР – «*Про підприємництво*» (7 лютого 1991 р.) і «*Про інвестиційну діяльність*» (18 вересня 1991 р.). Першим, серед іншого, регламентувалися права і відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності. Завдання іншого полягало у забезпеченні ефективного функціонування економіки в умовах ринкових відносин.

Житлове законодавство. У роки хрущовської «відлиги» суттєві і неоднозначні зміни відбулися в регулюванні житлових прав громадян.

З одного боку, згідно з Указом ПВР СРСР від 10 вересня 1953 р., скасовується адміністративне виселення з будинків державних підприємств, установ, організацій робітників і службовців, які припинили з ними трудові відносини. А з іншого – право особистої власності на житло обмежується (загальна житлова

площа будинків, які будують громадяни, не могла перевищувати 60 кв. м).

Новий етап розвитку житлових прав громадян настає з початку 1980-х рр., коли житлове законодавство було кодифіковане. Прийнятий на *Основі житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік* (1981) *Житловий кодекс УРСР* (30 червня 1983 р.) визначав порядок надання громадянам житлової площі, підстави для поліпшення житлових умов (забезпеченість житловою площею на одного члена сім'ї нижче від установленого для даної місцевості рівня, невідповідність житлового приміщення санітарним і технічним вимогам та ін.); регулював питання управління житловим фондом центральними і місцевими органами влади; передбачав відповідальність службових осіб і громадян за неналежне використання житлового фонду та інші порушення житлового законодавства тощо.

Сімейне законодавство. Десталізація позначилася на сфері сімейно-шлюбних відносин скасуванням 1953 р. норми про заборону шлюбів між громадянами СРСР та іноземцями. Того ж року ПВР УРСР внесла зміни до Кодексу законів про сім'ю, опіку, шлюб і акти громадянського стану УРСР (1926), які передбачали обов'язок батьків утримувати своїх дітей до повноліття.

Прийнятий відповідно до *Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про шлюб і сім'ю* (1968 р.) новий *Кодекс про шлюб та сім'ю УРСР* (20 червня 1969 р.), що був спрямований на зміцнення сім'ї та охорону інтересів матері та дитини, з численними змінами та доповненнями діяв до 10 січня 2002 р.

Встановлювалися *порядок* (спільна письмова заява, пред'явлення документів, які посвідчують особу, перебіг відповідного строку після подання заяви з метою перевірки серйозності намірів тих, хто вступає у шлюб, тощо) і *умови* (взаємна згода, досягнення шлюбного віку, неперебування в іншому шлюбі, дієздатність, відсутність близької спорідненості) укладення шлюбу. Дійсним визнавався тільки шлюб, укладений в органах ЗАГСу, а релігійний обряд одруження юридичної сили не мав.

Регулювалися *особисті і майнові відносини* (підтверджувалась спільність майна, надбаного подружжям під час шлюбу, рівність права володіння, користування і розпорядження цим майном) між подружжям (батьками і дітьми). Визначалися *основні обов'язки батьків щодо виховання дітей* (піклування про їх здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, підготовку їх до праці), порядок усиновлення (удочеріння), опіки і піклування; встановлювалися *порядок і умови припинення шлюбу* (розлучення – в судовому порядку або через органи ЗАГСу).

Трудове законодавство у роки десталізації розвивалося у напрямі демократизації й розширення трудових гарантій.

Суспільство позбулося одіозних антигуманних правових норм сталінщини: скорочено робочий день у передвихідні і передсвяткові дні на дві години (березень 1956 р.); скасовано кримінальну відповідальність за самовільне залишення підприємств чи установ, а також за прогули без поважної причини (квітень 1956 р.); збільшено тривалість відпусток, що надавалися працюючим жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами з 77 до 112 днів (квітень 1956 р.); заборонено приймати на роботу підлітків, яким не виповнилося 16 років (грудень 1956 р.); відновлено право робітника з власного бажання припинити роботу, попередивши про це адміністрацію за два тижні до того (січень 1957 р.); розпочато переведення усіх робітників і службовців на 7-годинний робочий день, а для певних категорій трудящих (зайнятих на підземних роботах та у віці від 16 до 18 років) встановлювався 6-годинний робочий день (з 1958 р.).

За своїм значенням зміни у пенсійному законодавстві у хрущовські часи були по суті *пенсійною реформою*.

Закон СРСР «*Про державні пенсії*» (14 липня 1956 р.) при призначенні пенсії брав до уваги: вік, трудовий стаж та середній розмір заробітної плати; встановлював порядок призначення і виплати пенсій *за віком* (чоловіки – по досягненні ними 60 років і за наявності стажу не менше 25 років; жінки – при досягненні ними 55 років і стажу роботи не менше 20 років), внаслідок інвалідності, при втраті годувальника, а також військослужбовцям та їх сім'ям. Зазначалися мінімум і максимум розміру пенсії. Усувався розрив у розмірах загальних і підвищених пенсій.

Помітною подією в історії радянського трудового права стало запровадження у березні 1967 р. в СРСР 5-денного робочого тижня.

Основними нормативними актами, що регулювали трудові відносини в «застійні» роки, були *Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю* (1970), і прийнятий відповідно до них *Кодекс законів про працю УРСР* (10 грудня 1971 р.).

Кодекс законів про працю УРСР, що був введений у дію з 1 червня 1972 р., складався з вісімнадцяти розділів і містив норми, які визначали завдання і загальні положення трудового законодавства, а також норми про договори – колективний (укладався органами профспілки від імені колективу робітників і службовців з адміністрацією підприємства чи організації), трудовий (між працівниками і підприємством).

Норми Кодексу спрямовувалися на регулювання тривалості робочого часу й часу відпочинку, заробітної платні, встановлювали гарантії та компенсації для різних категорій працюючих – службовців, обраних на виборні посади, при переведенні на роботу в іншу місцевість, при направленні на підвищення кваліфікації,

робітників і службовців, при покладанні на них матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, організації.

В умовах зміцнення командно-адміністративної системи початку 80-х рр. приймалися нормативні акти, що посилювали боротьбу з прогульниками та іншими злісними порушниками трудової дисципліни.

На це були спрямовані постанови ЦК КПРС, РМ СРСР *«Про посилення роботи по зміцненню соціалістичної дисципліни праці»*, *«Про додаткові заходи щодо зміцнення трудової дисципліни»* (Обидві – 1983 р.), які стали підставою для Указу ПВР СРСР від 12 серпня 1983 р. про внесення змін до трудового законодавства. Відтоді до порушників трудової дисципліни застосовувалися стягнення: зменшення чергової відпустки на число днів прогулу, переведення на певний строк на менш оплачувану роботу тощо. Підвищувалася відповідальність працівників за випуск бракованої продукції та шкоду, заподіяну з їх вини підприємству при виконанні ними трудових обов'язків.

Правовою основою реформування трудового законодавства у роки «перебудови» стали як загальносоюзні (напр., *«Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про оренду»*, *«Про підприємства в СРСР»*, *«Про власність в СРСР»*), так і республіканські (напр., *«Про економічну самостійність Української РСР»*, *«Про зайнятість населення»* і *«Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»*) нормативні акти, здебільшого, 1990-1991 рр.

Внесені ними зміни у трудове законодавство – оновлення порядку розроблення й укладення колективних договорів, запровадження контрактної форми прийняття на роботу, визначення випробувального терміну при прийнятті на роботу за погодженням сторін трудового договору, скасування ряду обмежень роботи за сумісництвом, надання жінкам додаткових гарантій трудових прав через розширення пілг для них – в цілому оцінюються як позитивні (В.Гончаренко).

Факторами, які об'єктивно гальмували розвиток тогочасного трудового права, були: половинчастість економічних реформ, орієнтація на виробництво, а не на працівника, низький рівень умов праці, слабкість інституту захисту трудових прав тощо.

Кримінальне законодавство. Процес *десталінізації* СРСР приніс звуження сфери кримінальної відповідальності та її пом'якшення за злочини, що не мали великої суспільної небезпеки. Так, вже в 1954 р. скасовується кримінальна відповідальність за прогули та самовільне полишення роботи. З січня 1955 р. знижуються кримінальні покарання за дрібні крадіжки (за окремі з них встановлюються виправно-трудова робота). Водночас, законодавець посилював відповідальність за найбільш

тяжкі злочини, зокрема спрямовані проти життя громадян. Наприклад, Указом ПВР СРСР *«Про посилення кримінальної відповідальності за навмисне вбивство»* (30 березня 1954 р.) було відновлено застосування смертної кари до навмисних убивць.

Однак жодне поточне законодавство не могло охопити усієї сукупності нових кримінально-правових відносин, що виникали з середини 50-х рр. в умовах розвінчання культу особи Сталіна і не були предметом регулювання кримінальних кодексів. Усе очевиднішою ставала потреба глибокої розробки теорії кримінального права, таких кримінально-правових принципів, які відповідали б новим суспільно-політичним умовам.

Відповідно до закону СРСР *«Про віднесення до відання союзних республік законодавства про судоустрій союзних республік, прийняття цивільного, кримінального і процесуальних кодексів»* (11 лютого 1957 р.), союзний Центр, фактично відмовляючись від прийняття у даних сферах загальносоюзних кодексів (спроба підготовки яких була здійснена наприкінці 1930-х – початку 1950-х років), не відмовився від визначення основних засад кримінального законодавства.

Прийняті ВР СРСР *«Основи кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік»* (25 грудня 1958 р.) стали тим нормативним актом, який регламентував найважливіші й принципові питання Загальної частини: завдання і основи кримінальної відповідальності, порядок дії кримінальних законів в часі та просторі, зміст злочину, перелік покарань та порядок їх призначення, визначив напрями подальшого розвитку кримінального права в СРСР.

Головним завданням радянського кримінального права *«Основи»* проголошували *«охорону радянського і державного ладу, соціалістичної власності, соціалістичного правопорядку, особи і прав громадян»*. Злочинним визнавалося лише суспільно небезпечне діяння, що *прямо передбачене законом*. Скасовувався раніше чинний принцип аналогії. Закон, що встановлював караність діяння або покарання за нього, *не мав зворотної сили*, тобто не поширювався на діяння, що були вчинені до моменту його введення. Підкреслювалося, що в основі радянського кримінального права відтепер лежить *принцип індивідуалізації покарання і зв'язок кримінальної відповідальності з провиною (виною)*, тобто скасовувався принцип т. зв. *об'єктивного ставлення у провину*, відповідно до якого покарання застосовувалося без урахування самого факту провини (до осіб, що визнавалися «соціально небезпечними», до родичів обвинувачуваного тощо).

Покарання, відповідно до «Основ», *могло застосовуватися тільки за вироком суду*. Пропонований «Основами» принцип гуманізації кримінального покарання відобразився в новому порядку

умовно-дострокового звільнення від покарання у випадках, коли вчинене діяння або сам злочинець втратили «суспільно небезпечний характер», а також – у заміні покарання більш м'яким щодо тих засуджених (після відбуття ними половини або двох третин строку залежно від тяжкості злочину), хто виявляв себе «гарною поведінкою і чесним ставленням до праці». Скасовувалися такі окремі види покарання, як оголошення «ворогом народу», вигнання з СРСР, позбавлення через суд політичних прав тощо.

Утім, пропоновані «Основами» заходи щодо гуманізації кримінального права і скасування окремих видів покарань, мало позначилися на ставленні законодавця до категорії *військових і державних злочинів*. Характерною рисою прийнятих в один день з «Основами» Законів СРСР *«Про кримінальну відповідальність за військові злочини»* та *«Про кримінальну відповідальність за державні злочини»* (25 грудня 1958 р.) стало посилення кримінальної відповідальності за їх вчинення, яка, однак, формулювалася вже на новій теоретичній базі.

Так, у Законі СРСР *«Про кримінальну відповідальність за державні злочини»* (25 грудня 1958 р.), що заміняв згадані вище застарілі «Положення про злочини державні (контрреволюційні та особливо для СРСР небезпечні злочини проти порядку управління») від 25 лютого 1927 р. та Доповнення до нього (Постанову ЦВК СРСР) від 8 червня 1934 р., вже не вживали терміна «контрреволюційні злочини»; натомість ввели нове поняття – *«особливо небезпечні державні злочини»*.

Попри зовнішнє формулювання, принципово новим тут було тлумачення певних видів злочинів. Так, якщо раніше зрадою Батьківщини вважалися «дії, вчинені громадянами СРСР на шкоду воєнній міці Союзу РСР, його державної незалежності та недоторканності його території, а саме: шпигунство, видача військової чи державної таємниці, перехід на бік ворога, втеча або переліт за кордон», то у новому варіанті Закону ці дії визначалися, як *навмисно* вчинені громадянином СРСР на шкоду *суверенітету, територіальній недоторканності або державної безпеки та обороноздатності СРСР*: перехід на бік ворога, шпигунство, видача державної або військової таємниці іноземній державі, втеча за кордон або *відмова повернутися з-за кордону в СРСР, надання іноземній державі допомоги у проведенні ворожої діяльності проти СРСР, а рівно заколот з метою захоплення влади*.

Казуїстична сутність нововведень, підкреслених нами, полягала у можливості ширше тлумачити ті чи інші дії громадян, що, з огляду на реальні обставини, могли просто не задовольняти керівну партію та владу.

Показовим у цьому відношенні є ставлення в СРСР до політичної опозиції і політичних процесів. Незважаючи на

офіційні заяви влади про їх відсутність у Радянському Союзі, вже на початку 60-х років почалися інтенсивні переслідування інакомислячих. Однією з найвідоміших справ того часу була справа відомого дисидента й борця за державну незалежність України адвоката Л.Лук'яненка. За діяльність, яку було кваліфіковано як зрада Батьківщини, його засудили до смертної кари, але в порядку помилування замінили 15-річним позбавленням волі.

З іншого боку, показово й те, що внесення вищезазначених «уточнень» до кримінально-правового акту на початку т. зв. «хрущовської відлиги», коли до розряду «особливо небезпечних злочинів» було введено поняття *«відмова повернутися з-за кордону»*, свідчить про дволикість ініційованих радянським лідером процесів, спрямованих на демократизацію суспільства. Зазначимо, що це було характерним лише для Радянського Союзу. В усьому світі людина сама могла обирати країну перебування, якщо не порушувала її офіційних законів (у різних статусах, включаючи так званих біженців, осіб без постійного місця помешкання тощо).

Кримінальний кодекс УРСР (28 грудня 1960 р.), що був уведений в дію з 1 квітня 1961 р., виходив із принципів і загальних положень, встановлених «Основами» (1958). Більш того, до нього повністю увійшли згадані союзні «Основи» та закони *«Про кримінальну відповідальність за військові злочини»* та *«Про кримінальну відповідальність за державні злочини»*.

Зокрема, в Особливій частині містилася Глава 1 «Державні злочини». Ця глава мала дві частини: 1) Особливо небезпечні державні злочини, 2) Інші державні злочини. І хоча структурно та змістовно КК УРСР (1960) був продовженням та розвитком КК УСРР (у редакції 1927 р.), а внесені зміни та доповнення текстуально повторювали норми та статті найважливіших «союзних» кримінально-правових актів (1958), він став першим післявоєнним нормативним актом УРСР, яким законодавець декриміналізував понад 70 діянь, які у КК 1927 р. визначались як злочини.

В цілому головні положення *Кримінального кодексу УРСР (1960)* свідчили про значну демократизацію кримінальної політики держави. Скасовувались найбільш кричущі норми в кримінальному законодавстві сталінської епохи (напр., *«ворог народу»*). У центр адміністративно-правоохоронної політики поступово поверталася людина, особистість. Свідчення цього – підвищення вікової межі для настання кримінальної відповідальності (з 14 до 16 років), попередня продовжувала існувати у випадках тяжких злочинів (розбій, зґвалтування і т. ін.); скорочення максимального строку позбавлення волі (з 25 до 15 років); розширення сфери застосування умовного засудження,

звільнення від кримінальної відповідальності та покарання із взяттям особи на поруки. Оголошення смертної кари – розстрілу – визначалося виключною мірою покарання. Водночас норми КК УРСР (1960) свідчили й про посилення боротьби з рецидивною злочинністю.

Впродовж понад 40-річного застосування Кримінального кодексу УРСР (1960) розвиток кримінального права в Україні відбувався, головним чином, шляхом його змін (вносилися практично відразу після його прийняття). Так, станом на 1 січня 1985 р. з моменту введення в дію до Кримінального кодексу УРСР було внесено понад 340 змін і доповнень (*В.Гришук*), які, позначаючи головну тенденцію у розвитку кримінального права часу «*брежнєвського застою*», були в основному спрямовані на посилення репресивних заходів кримінально-правового примусу.

Так, згідно з Указом ПВР УРСР (27 червня 1961 р.) було встановлено кримінальну відповідальність за розкрадання державного або колективного майна в особливо великих розмірах (позбавлення волі від 10 до 15 років або смертну кару). Суттєво розширили застосування кримінальної репресії внесені (1966) зміни до КК УРСР, за якими кримінально караним визнавалося систематичне (учинене більше трьох разів впродовж року) адміністративно каране хуліганство. Дослідники (*П.Фріс*), характеризуючи цей період, зауважують, що тодішня кримінально-правова політика в Україні, яка здійснювалась під суворим контролем Центру, взагалі була орієнтована на застосування суворих видів покарання. Це призводило до того, що майже 60% вироків, що виносились судами, були вироками до позбавлення волі.

У руслі посилення репресивних заходів кримінально-правового примусу були підготовлені й інші нормативні акти: Закон СРСР «*Про внесення доповнень і змін до Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік*» (11 липня 1969 р.), за яким до «Основ», а згодом і до КК УРСР були внесені положення про особливо небезпечного рецидивіста, про умовно-дострокове звільнення від покарання, про погашення судимості тощо.

У 1970 році в радянське кримінальне право вводиться новий інститут – умовне засудження до позбавлення волі з обов'язковим залученням засудженого до праці. У 1972 році вводиться поняття *тяжкого злочину* і вичерпний перелік його видів. У 1980 році до складу згвалтування як особливо обтяжуюча обставина вводилося згвалтування малолітніх тощо.

Кримінальне право реагувало на найбільш злободенні проблеми. Так, в умовах початку 80-х рр., коли знову зростає динаміка вчинення хуліганських дій, Указом ПВР СРСР «*Про посилення відповідальності за хуліганство*» (5 червня 1981 р.)

було підвищено кримінальну відповідальність за це діяння, встановлено стислі строки розслідування і судового розгляду справ про хуліганство. Встановлювалась більш суворі відповідальність за хуліганство, особливо пов'язане із застосуванням або спробою застосування зброї. У 1982-1985 рр. у кримінальне законодавство були внесені також зміни, спрямовані на боротьбу з рецидивною злочинністю, з розкраданням державного і громадського майна та зі спекуляцією.

Зміни кримінального законодавства у *«перебудовний»* період відображали або *черговий напрям політики партії* (у 1985-1986 рр. були прийняті нормативні акти, спрямовані на боротьбу з пияцтвом і одержанням нетрудових доходів), або *були реакцією на приєднання СРСР до відповідних міжнародних конвенцій* (1987 році СРСР приєднався до міжнародних конвенцій, які передбачали боротьбу з наркотиками, заручниками, розповсюдженням СНІДу).

Політичні процеси кінця 80-х рр. зумовили необхідність внесення змін до кримінального законодавства в частині посилення відповідальності за державні злочини, посягання на роботу транспортних систем.

Так, відповідні зміни були внесені до КК УРСР (1960) у зв'язку з прийняттям законів СРСР, що передбачали кримінальну відповідальність: *«Про захист честі і гідності Президента СРСР»* (2 квітня 1990 р.), *«Про кримінальну відповідальність за блокування транспортних комунікацій та інші незаконні дії, які посягають на нормальну і безпечну роботу транспорту»* (23 жовтня 1990 р.). Проте нові соціально-політичні умови, що характеризувалися процесами демократизації суспільного життя й реформами у соціально-економічній сфері, спонукали до нової кримінально-правової політики й вимагали відповідного кримінального законодавства.

Кримінальний процес ґрунтувався на *Кримінально-процесуальному кодексі УРСР* (28 грудня 1960 р.), підґрунтям якого стали *Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік* (1958).

Кодекс складався із Загальної та Особливої частин, які разом містили шість розділів. У ньому унормовувалися процесуальні дії, пов'язані з порушенням кримінальної справи, дізнанням, попереднім слідством, з провадженням справи у суді першої інстанції, у касаційній та наглядовій інстанціях, з виконанням вироків і постанов суду та із застосуванням примусових заходів медичного характеру.

Згодом окремими законами процесуальне право доповнено нормою про попереднє взяття під варту підозрюваного як превентивний захід проти втечі від правосуддя чи ухилення від виконання вироку, а також розширено роль адвоката у кримінальному процесі з моменту закінчення попереднього слідства

та надання звинувачуваному матеріалів для ознайомлення. Провідні засади кримінально-процесуального права - здійснення правосуддя лише через суд на засадах рівності всіх громадян, участь у процесі народних засідателів, адвокатів, представників трудових колективів - закріплювала Конституція УРСР (1978). Проте на практиці часто не дотримувалися гуманістичних засад у кримінальному процесі, а той грубо їх порушували.

Отже, радянське право у післясталінській УРСР залишалося одним із найбільш важливих засобів здійснення державної політики. Розвиток права залежав від суспільно-політичного курсу СРСР, позначався на законодавстві як системою нормативних актів, якими регулювалися суспільні відносини, і віддзеркалював суперечливу еволюцію радянського суспільства. На розвиток правової системи в республіці безпосередній вплив справила Друга комплексна кодифікація радянського законодавства УРСР. Проте надмірна централізація права не залишала місця самостійній правотворчості для УРСР та інших союзних республік, зокрема в одних з найбільш важливих галузей права – цивільному, житловому, сімейному й трудовому. Так само прийнятий КК УРСР (1960) не містив особливостей, що підтверджували б національно-державну самобутність республіки та її право на створення самостійної правової системи й кримінального права, зокрема.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Обґрунтуйте або спростуйте тезу про те, що т.зв. радянська влада (радянська державність) в Україні була не місцевою, етнокультурною, а привнесеною ззовні?
2. Обґрунтуйте або спростуйте тезу про те, що договір утворення СРСР 30 грудня 1922 р. був нелегітимним юридичним документом? Яким був (мав бути) порядок укладення цього договору?
3. Поясніть, на яких засадах базувалася система виборів рад усіх рівнів в УСРР? Чи відповідала вона інтересам українців - переважної більшості населення республіки?
4. Чи були особливості проведення в Україні Першої кодифікації радянського законодавства? Чи прийняті кодекси були самостійними правовими актами?
5. Які юридичні факти свідчать про геноцидну поведінку сталінського тоталітарного режиму в Україні 1932-33 рр.?
6. Охарактеризуйте процес юридичного закріплення входження західноукраїнських земель до складу УРСР-СРСР.
7. Проаналізуйте всі зміни в сфері управління, що відбувалися в УРСР після закінчення Другої світової війни до 1991 року?
8. Назвіть і розкрийте головні особливості розвитку українського суспільства в період перебудови?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела:

1. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953 рр. У 2-х томах. - К., 1994. – Т. 2.
2. Радянські органи державної безпеки у 1939-червні 1941 рр.: документи ГДА СБУ / Упоряд. Василь Даниленко, Сергій Кокін. – Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 1311с.

Вибрана спеціальна література:

1. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953 рр. У двох томах. - К., 1994. – Т.1.
2. Василенко В. Голодомор 1932–1933 років в Україні як злочин геноциду: правова оцінка. — К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2009. – 104 с.
3. Вронська Т. В. Позасудові репресії членів сімей учасників національно-визвольного руху в західних областях України (1944-1952) : монографія / Інститут історії України НАН України; Інститут оперативної діяльності та державної безпеки Служби безпеки України. - Х.: Право, 2008. - 264 с.
4. Дорошко М.С. Наменклатура: керівна верхівка Радянської України (1917-1938 рр.): Монографія. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 368с.
5. Кульчицький С. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919-1928). – К., 1996.
6. Макарчук В.С. Державно-територіальний статус західноукраїнських земель у період Другої світової війни (1939-1945 рр.). Історико-правове дослідження. – К.: Атіка, 2007. – 368с.
7. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929-1941) / За редакцією О.М.Мироненка, І.Б.Усенка. – К., 2001. - 220 с.
8. Терлюк І.Я. «Комуністична революція згори» в Україні: з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності і права (1917-1920-ті рр.). – Львів: Каменяр, 2010. – 150с.
9. Терлюк І.Я. Сталінський тоталітаризм в Україні: історико-правовий нарис (1930-ті – початок 1950-х рр.). – Львів: Національний музей-меморіал «Тюрма на Лонцького», 2015. – 180 с.
10. Юрійчук Є.П. Становлення і характер радянської влади в Україні: історико-правові аспекти (1917 - 1922 рр.): Навчальний посібник. – К.: ІЗМН, 1998. – 124 с.

РОЗДІЛ IX

ДЕРЖАВА І ПРАВО НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ (1991–2013 рр.)

Процес відродження новітнього національного державотворення в Україні започаткувало ухвалення *Акта проголошення незалежності України* (24 серпня 1991 р.), документа, що проголошував створення самостійної держави – Україна; встановлював неподільність і недоторканність її території, закріплював чинність у державі виключно її Конституції та законів*. Правовим оформленням Української держави кінця ХХ століття стала *Конституція України* (28 червня 1996 р.), яка визначила основні напрями її розвитку як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави (ст. 1).

Проголошення України суверенною і незалежною державою, висунуло на порядок дня потребу масштабних змін у дотеперішній державно-правовій структурі республіки – необхідність нормативно-правового забезпечення процесу становлення незалежної національної державності, визначення державних атрибутів, закріплення прав та статусу людини й громадянина в Україні; творення основ національного державного устрою, зокрема утворення нових владних органів або реорганізації старих, що відповідали б статусу незалежної держави; формування національної судово-правоохоронної та правової систем, зокрема створення нових нормативно-правових актів (або внесення поправок до існуючих), які відображали б нову політико-правову реальність.

Нормативно-правове забезпечення процесу становлення незалежної української національної державності

У зв'язку з проголошенням незалежності України і створенням

* Разом з тим, Законом України «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті» (9 квітня 2015 р.) законодавчо визначається, що у 1991 році відбулося відновлення незалежності України, спадкоємиці проголошеної у 1918 році Української Народної республіки.

самостійної Української держави насамперед необхідно було вирішити **проблему правонаступництва**, себто визначити її державну територію, долю державних органів, питання майнових прав і обов'язків України, її громадянства.

З цією метою Верховною Радою республіки було прийнято Закон «*Про правонаступництво України*» (12 вересня 1991 р.). Відповідно до цього Закону Україна стала універсальною правонаступницею Української РСР і частково – правонаступницею СРСР. Законом, зокрема, встановлювалося, що: з моменту проголошення незалежності України вищим органом державної влади в Україні є її Верховна Рада (ВР); до прийняття нової Конституції України діяла Конституція УРСР; державним кордоном України був її державний кордон у складі СРСР за станом на 16 липня 1990 року; Україна не несла відповідальності по кредитних договорах СРСР, що були підписані після 1 липня 1991 року без згоди України; усі громадяни СРСР, що постійно мешкали на момент проголошення незалежності України на її території, ставали громадянами України.

При укладанні міжнародних договорів з різноманітних аспектів правонаступництва Україна надалі виходила зі своїх національних інтересів. Так, *Угода про створення Співдружності Незалежних Держав* (21 грудня 1991 р.) містить гарантії держав – учасниць СНД з виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із договорів і угод колишнього СРСР (В.Денисов). Водночас кожна держава СНД мала право підтвердити дію для себе того або іншого договору СРСР.

Важливе значення в процесі врегулювання правонаступництва України у зв'язку з припиненням існування СРСР мало укладення *Меморандуму про розуміння з питання правонаступництва у відношенні договорів колишнього СРСР, що представляють взаємний інтерес* (6 червня 1992 р.).

Питання про участь у цих договорах мало вирішуватися відповідно до принципів і норм міжнародного права кожною державою-учасницею самостійно, залежно від специфіки конкретного випадку, характеру й змісту того або іншого договору. Меморандум установив, що держави – правонаступниці СРСР підтвердили свою участь у договорах колишнього Союзу РСР, які стосуються інтересів двох і більше держав – учасниць Співдружності стосовно їх території із урахуванням їх національних інтересів. Такими договорами є договори про нерозповсюдження різних видів озброєнь, договори щодо роззброєння та щодо кордонів (О.Задорожній, В.Буткевич, В.Мицик).

Важливим елементом становлення незалежності будь-якої держави є **створення власних Збройних сил та визначення**

державних атрибутів, зокрема: назви держави, державної мови, державних символів.

Передусім, з метою закріплення визначеної в Акті проголошення незалежності України назви держави – *Україна* – Верховна Рада УРСР 17 вересня 1991 р. внесла відповідні зміни до Конституції. Було розвинуто положення про зовнішньополітичну діяльність, в якому передбачалося підвищення ролі України як рівноправного учасника міжнародних відносин. А статус української мови як державної, себто офіційно визнаної обов'язкової мови законодавства, судочинства, діловодства, навчання дітей у школах, офіційних засобів масової інформації і т. ін., визначала ст. 10 Конституції України (1996).

Закріплення української мови державною мовою в Україні означає, що саме українська мова є: 1) мовою актів органів державної влади й управління; 2) мовою діловодства й документації; 3) мовою судочинства, адміністративного провадження, нотаріального діловодства, прокурорського нагляду; 4) мовою міжнародних договорів і угод, освіти; 5) мовою офіційних засобів масової інформації та зв'язку; 6) мовою офіційних назв державних та громадських органів, господарських товариств, топонімів. Закріплення за українською мовою статусу державної мови означає також наявність в Україні державної (офіційної) політики щодо української мови, проблем її збереження та дальшого розвитку.

Верховна Рада України затвердила державні символи – Державний Герб України, Прапор і Гімн. Адже без урегулювання проблеми державних символів неможливою ставала дипломатична діяльність Української держави.

Постанова ВР «*Про Державний Прапор України*» (28 січня 1992 р.) затверджувала як Державний національний прапор українців – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів. Уперше як Національний синьо-жовтий прапор замайорів над будинком Львівської міської ради (3 квітня 1990 р.) та Верховної Ради УРСР (4 вересня 1991 р.). Державний Герб України – золотий Тризуб, офіційний відмітний знак, який є емблемою держави, затверджено Постановою ВР України «*Про Державний Герб України*» (19 лютого 1992 р.). В основу Гімну незалежної України покладені слова національного Гімну «Ще не вмерла України...», створеного Павлом Чубинським (1862). Музику написав Михайло Вербицький (1865). Гімн незалежної України затверджено Указом Президії ВР України «*Про Державний Гімн України*» (15 січня 1992 р.). Слова Державного Гімну України передбачено затвердити окремим законом (Закон

«Про Державний гімн України» від 6 березня 2003 р.). Конституцією України підтверджено конституційне закріплення державних символів України – прапора, герба і мелодії національного гімну «Ще не вмерла України...» як мелодії Державного Гімну України.

Україна не мала своїх збройних сил. Розташоване на її території військове угруповання в 700 тис. осіб підпорядковувалося колишньому СРСР; наявність його в Україні суперечила нейтральному і позаблоковому статусу України, який проголосила Верховна Рада. Через те прийнята парламентом Постанова «Про військові формування на Україні» (24 серпня 1991 р.) підпорядкувала усі війська, дислоковані на території республіки, Верховній Раді. Тоді ж було створене Міністерство оборони України.

На базі внутрішніх військ згідно із Законом «Про Національну гвардію України» (4 листопада 1991 р.) було створено озброєний загін для захисту суверенітету і територіальної цілісності держави, а також життя, гідності, конституційних прав і свобод громадян від злочинних посягань та інших антигромадських дій. На службу в Національну гвардію приймалися громадяни України незалежно від національності та віросповідання; її комплектування здійснювалося за контрактом.

Закон «Про Збройні сили України» (6 грудня 1991 р.) заборонив використовувати їх без рішення Верховної Ради на виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави, встановлював використання у Збройних силах України української мови, забороняв діяльність у військах будь-яких політичних партій і рухів. Згідно із законом загальне керівництво Збройними силами України здійснює Президент України як Головнокомандувач (з 12 грудня 1991 р.) Збройних сил України і Голова Ради оборони України.

Безпосереднє керівництво Збройними силами покладалося на Міністерство оборони України. Однак частини стратегічних сил колишнього СРСР підпорядковувалися не Міністерству оборони України, на чолі якого став генерал-майор авіації Костянтин Морозов, а керівництву Збройних сил Співдружності Незалежних Держав. Це призвело до загострення ситуації у військах, і Президент Л.Кравчук 5 квітня 1992 р. підпорядкував усі війська, що перебували в Україні, Міністерству оборони України. Військовослужбовці за бажанням присягали на вірність Україні. У той же час 3 жовтня 1993 р. Верховна Рада оголосила, що українські Збройні сили захищають національні інтереси своєї держави, відмовляються від застосування зброї для розв'язання

політичних проблем на терені України.

Складовою процесу становлення незалежної української національної державності було **нормативне забезпечення правового статусу людини й громадянина в Україні**. Було прийнято ряд законів, що визначали правовий статус населення, спрямовувалися на дотримання прав людини. Зокрема, практичне значення для демократичних перетворень у суспільстві мало прийняття законів про реабілітацію репресованих, про свободу совісті і релігійних організацій, про права національних меншин.

Після здобуття Україною незалежності становище інституту громадянства України регламентував Закон «Про громадянство України» (8 жовтня 1991 р.). Закон встановив, що громадянство України визначає постійний правовий зв'язок особи і Української держави, який знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Для визначення належності до громадянства України законодавець встановив т. зв. «нульовий варіант». Згідно з ним громадянами України визнавалися всі особи, які на момент набрання чинності Законом (13 листопада 1991 р.) проживали на її території і не заперечували проти набуття громадянства України. Законом передбачалося також широке коло підстав набуття громадянства України: 1) за народженням; 2) за походженням; 3) через прийняття до громадянства; 4) через поновлення у громадянстві; 5) за іншими підставами, передбаченими Законом; 6) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Законом передбачалося єдине громадянство. Але на підставі двосторонніх міждержавних договорів (стаття 1) допускалося подвійне громадянство. Стаття 4 Конституції України не допускає подвійного громадянства. Неодноразові зміни і доповнення до Закону «Про громадянство України» (останні – від 11 травня 2007 р.) спрямовувалися на більш ефективне і справедливе вирішення права особи на громадянство, становлення справді відкритого демократичного суспільства.

Важливим кроком нашої держави на шляху забезпечення прав людини стало формування законодавства про національні меншини. Спеціальна постанова «Декларація прав національностей України» (1 листопада 1991 р.) від імені Української держави гарантувала усім народам і національностям, що проживають на її території: 1) рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права; 2) право на збереження їх традиційного розселення і забезпечення існування національно-адміністративних одиниць, обов'язок Держави створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур; 3) право вільного користування рідними мовами в сфері суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і

розповсюдження інформації; 4) право сповідувати свою релігію, використовувати свою національну символіку, відзначати свої національні свята, брати участь у традиційних обрядах своїх народів; 5) право створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання. Представники народів та національних груп обираються на рівних правах до органів державної влади всіх рівнів, займають будь-які посади в органах управління, на підприємствах, в установах та організаціях. Дискримінація за національною ознакою забороняється й карається за законом.

З метою гарантування національним меншинам вільного розвитку був прийнятий Закон *«Про національні меншини в Україні»* (25 червня 1992 р.). Його ідейно-тематична спрямованість та зміст цілком узгоджуються з міжнародними стандартами. Зокрема, законодавець виходить з того, що права меншин є невід'ємною частиною загальновизнаних прав людини. Закон дає офіційне визначення «національної меншини» («групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національної самоідентифікації та спільності між собою»). Центральним у Законі є те, що держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: а) користування і навчання рідною мовою; б) розвиток національно-культурних традицій; в) використання національної символіки; г) відзначення національних свят; ґ) сповідання своєї релігії; д) задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; е) створення національно-культурних і навчальних закладів.

Здійснення прав і свобод етнонаціональних меншин забезпечує Конституція України (28 червня 1996 р.). Вона закріплює як основні колективні права та свободи національних меншин, так і індивідуальні права і свободи осіб, які належать до національних меншин України, а також гарантує їх правове забезпечення та перспективи розширення.

Орієнтацію Української держави на світові моделі забезпечення прав людини відбиває Закон *«Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»* (21 серпня 1994 р.). У ньому проголошувалося, що «громадянин України має право виїхати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їхати в Україну». При цьому за громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Заборонялося будь-яке обмеження їхніх цивільних, політичних, соціальних, економічних та інших прав.

Згідно із Законом України *«Про правовий статус іноземців»* (4 лютого 1994 р.) в основі правового статусу іноземців, як і статусу

громадян України, лежить принцип рівності. Він означає, що іноземці рівні перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин. Здійснення іноземцями своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Відповідно іноземці мусять поважати й дотримуватися Конституції і законів України, поважати традиції та звичаї народу України (*В.Тацій*).

Отже, становлення незалежної української національної державності супроводжувалося нормативним забезпеченням питань міжнародно-правового урегулювання майнових прав і обов'язків України, створення власних Збройних сил, визначення державних атрибутів, а також закріплення правового статусу людини, особи й громадянина в Україні. Українська незалежна держава орієнтувалася на світові моделі забезпечення прав людини і громадянина і формувалася через реалізацію права на самовизначення українського народу як держава національного типу, в якій традиція і звичай титульної нації кладеться в основу суспільного устрою при гарантуванні прав національних меншин. Право громадянина надавалося кожній людині, що жила в Україні, незалежно від походження та національної належності. В основі правового статусу іноземців, як і статусу громадян України, лежить принцип рівності. Здійснення прав і свобод етнонаціональних меншин в Україні забезпечують закони та Конституція України.

Організація державної влади й управління

З проголошенням незалежності Україна за формою правління сформувалася як республіка змішаного типу: до прийняття Конституції України (1996) існувала як парламентсько-президентська республіка; з 28 червня 1996 р. – президентсько-парламентська; за Конституцією України (в редакції від 8 грудня 2004 р.) – знову парламентсько-президентська. А від 30 вересня 2010 р., коли Конституційний Суд України скасував дію прийнятих 2004 р. конституційних реформ, знову діє Конституція (1996). Відтак Україна повернулася до президентсько-парламентської республіки.

Зміна різновиду республіканської форми правління безпосередньо позначалася на організації та функціонуванні державної влади і управління. Окрім того, напрям розвитку органів державної влади визначала ще й та обставина, що проголошена незалежною Українська держава позиціонувала себе як

демократична. Тому відразу пріоритетним напрямом державотворчого процесу стає формування трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової.

Вищий законодавчий орган України – **Верховна Рада** (ВР) – спадок від Української РСР. Основи для розвитку та вдосконалення статусу ВР також було закладено в УРСР. Так, *Декларація про державний суверенітет України* (16 липня 1990 р.) закріпила за ВР особливий представницький статус: ніхто, крім неї, не може виступати від імені всього українського народу. А відповідно до Акта проголошення незалежності України, ВР УРСР перетворювалася на єдиний законодавчий орган незалежної держави.

Верховна Рада формувалася шляхом виборів народних депутатів. В умовах незалежності депутатський корпус Верховної Ради України постійно становив 450 народних депутатів, але виборча система зазнавала неодноразових змін.

Так, депутатський корпус Верховної Ради дванадцятого скликання (Закон України *«Про визначення порядку обчислення скликань Верховної Ради України»* від 1 лютого 2000 р. змінив відлік скликань ВР: дванадцять скликань ВР вважають першим) сформувався навесні 1990 р. шляхом обрання депутатів у багатомандатних округах на альтернативній основі. Наступні вибори до Верховної Ради другого скликання в 1994 р. відбувалися за тією ж схемою, що і попередні в 1990 р. А вже вибори до Верховної Ради *третього* (1998) та *четвертого* скликань (2002) відбувалися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою за умов, коли одна половина депутатів обиралася за партійними списками, а друга – в багатомандатних округах на альтернативній основі. А вже структура Верховної Ради *п'ятого* (2006-2007 рр.) та *шостого* (вибори відбулися 30 вересня 2007 р.) скликань формувалася за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі. Останнє, *сьоме* скликання ВР (вибори відбулися 28 жовтня 2012 р.) обиралося на основі Закону України *«Про вибори народних депутатів України»* (17 листопада 2011 р.) за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

ВР є повноважною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу. Закон *«Про внесення змін до Конституції України»* (8 грудня 2004 р.) передбачав подовження терміну повноважень Верховної Ради з чотирьох до п'яти років. Народні депутати України працюють у ВР на постійній основі. Їхній статус визначається Конституцією України 1996 р. та Законом України *«Про статус народного депутата України»* (21 листопада 1992 р. з численними змінами – останні – 20 листопада 2012 р.).

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення ними присяги. Законами України народним депутатам забезпечується широке коло прав і повноважень. Конституція України (1996) закріпила за депутатами вільний (неімперативний) мандат, що робить неможливим їх відкликання виборцями. Однак у ній передбачено вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Для керівництва своєю роботою ВР обирає Голову, першого заступника і заступника Голови ВР України. До прийняття Конституції (1996) у структурі ВР була Президія ВР України, повноваження якої в законодавчій сфері істотно зменшилися із запровадженням поста Президента України. На керівництво ВР покладається організація її роботи, представництво ВР перед іншими державами і міжнародними інституціями, організація роботи апарату ВР тощо.

Парламент України працює сесійно. Сесії ВР можуть бути й позачерговими. Вони скликаються Головою ВР на вимогу не менше третини народних депутатів від конституційного складу ВР або на вимогу Президента України. Усі свої рішення ВР України приймає виключно на пленарних засіданнях шляхом особистого голосування народних депутатів. Голосування може бути або відкритим нефіксованим чи фіксованим (поіменним) за допомогою електронної системи підрахунків, або таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Засідання проводяться відкрито і гласно, водночас ВР може також прийняти рішення про проведення закритого засідання. Правовим актом, що визначив процедуру діяльності ВР, є *Регламент ВР України* (27 липня 1994 р.). Нова редакція – 19 листопада 2010 року.

Вагомою структурною ланкою ВР є постійно діючі *депутатські комісії*. У Верховній Раді дванадцятого (першого) скликання діяло 25, а в наступному, другому скликанні – 23 депутатські комісії. З 1996 р. комісії перейменовано на *комітети*. У Верховній Раді третього скликання діяло 22 комітети, а в наступних скликаннях їхня кількість зростала. Комітети стали тим головним функціональним органом, через який на шляху до пленарного засідання Верховної Ради проходили запропоновані проекти законів та постанов. Для сприяння роботі комітетів у їх структурі можуть створюватися підкомітети та робочі групи.

Крім парламентських комітетів, у структурі ВР України працюють також тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії. Тимчасові спеціальні комісії утворюються для підготовки і попереднього розгляду питань, їм надаються права профільних комітетів, а для проведення розслідування з питань, що становлять

суспільний інтерес, у ВР створюються тимчасові слідчі комісії. Але висновки зазначених комісій не є вирішальними для органів суду і слідства. ВР України є також політично структурованою. До її складу входять депутатські фракції (формуються виключно на партійній основі) та групи (формуються на позапартійній основі).

У структуру ВР також входять *Рахункова палата України*, створена (1996) для здійснення парламентського контролю за використанням коштів Державного бюджету, та з 1997 р. *Уповноважений ВР України з прав людини*, який від імені ВР України здійснює парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини й громадянина.

У Конституції України (1996) визначено коло суб'єктів законодавчої ініціативи та встановлено засади законодавчого процесу.

Розгляд законопроектів ВР України здійснюється у 3-х читаннях. Під час 1-го читання на пленарному засіданні обговорюються основні положення (концепція) законопроекту. У разі позитивної оцінки законопроекту ВР України передає його у відповідний профільний комітет для доопрацювання. Згодом, коли комітет знову подасть доопрацьований законопроект із урахуванням усіх зауважень і пропозицій після 1-го читання, проводиться пленарне 2-ге читання, де відбувається постатейне обговорення законопроекту. Заключною стадією є 3-тє пленарне читання, під час якого відбувається прийняття закону в цілому більшістю від конституційного складу нар. депутатів України. Після прийняття закон підписується Головою ВР України і відправляється на підпис Президентові України, який протягом 15 днів повинен прийняти щодо нього своє рішення (підписати і офіційно оприлюднити або надіслати до ВР для повторного розгляду із своїми зауваженнями і пропозиціями, тобто застосувавши своє конституційне право відкладального вето).

Закон «*Про внесення змін до Конституції України*» (8 грудня 2004 р.), що передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, об'єктивно посилював позиції Верховної Ради через формування уряду коаліцією депутатських фракцій.

Інститут *Президента України* Верховна Рада запровадила у структуру державної влади згідно з відповідним Законами «*Про Президента Української РСР*» і «*Про вибори Президента Української РСР*» (обидва 5 липня 1991 р.). Головна мета – забезпечення сильної виконавчої влади, яка б стала гарантом послідовності перебудовчих процесів, політичної єдності в центрі та на місцях.

Правовий статус і компетенція Президента України зазнавали змін, що закріплювалися конституційно. Так, з липня 1991 р. Президент визначався *«найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади»*; з лютого 1992 р. – *«главою держави і главою виконавчої влади України»*; з червня 1996 р. – *«главою держави..., гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина»*.

Статус Президента України та порядок його обрання визначаються Конституцією України (1996), Законом *«Про вибори Президента України»* (5 березня 1999 р.) та іншими законами України.

Окрім повноважень, які безпосередньо впливають з поста глави держави (представлення держави в міжнародних відносинах, очолювання Ради національної безпеки і оборони та Верховного головнокомандування Збройними силами, здійснення нагородження, помилування та ін.), Президент України наділений широкими повноваженнями у сфері формування і спрямування діяльності органів виконавчої влади. У цьому полягає особливість його офіційного (правового) статусу згідно з Конституцією України (1996). Щоправда суттєвий перерозподіл повноважень між Главою держави, Парламентом і Урядом передбачав Закон України *«Про внесення змін до Конституції України»* (8 грудня 2004 р.). Однак за рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. останній було визнано таким, що не відповідає Конституції України (себто неконституційним), у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Свої конституційні повноваження Президент здійснює через вертикаль влади, до складу якої входять: Адміністрація Президента України (з січня 2005 до лютого 2010 р. – Секретаріат), Консультативна рада, Рада національної безпеки і оборони та місцеві адміністрації.

Адміністрацію Президента України у своїй сукупності утворюють робочий апарат Президента у складі: помічників, референтів, радників з окремих питань, консультантів, технічного та обслуговуючого персоналу, охорони. Керує цим апаратом глава Адміністрації Президента України. Головне завдання цієї структури – забезпечити належні умови праці для Президента, а відповідальних працівників і керівників структурних підрозділів (рад, комітетів, відділів, управлінь та служб) – готувати відповідні проекти указів та розпоряджень Президента з тих чи інших питань. У її складі – відповідні відділи (нагород, помилувань), управління (юридичне, охорони, господарське), агентства (з

питань інформатизації, електроенергетики, аграрної та земельної реформи), комісії (з питань ядерної політики та екологічної безпеки), комітети (законодавчих ініціатив) та інші структурні підрозділи, які утворені відповідними указами або розпорядженнями Президента України.

У різний час при Президентові України працювали: *Державна Дума України*, що проіснувала майже рік (з лютого 1992 р.), і мала визначати стратегію державної політики, основні принципи і напрями діяльності органів виконавчої влади. Були також створенні: *Національна комісія з питань електроенергетики* (14 березня 1995 р.); *Комітет законодавчих ініціатив* (19 червня 1995 р.). Сьогодні, наприклад, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України працює *Громадська гуманітарна рада*, яка створена (2 квітня 2010 р.) з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності. Таким же консультативно-дорадчим органом при Президентові України від 17 березня 2010 р. є *Комітет з економічних реформ*, що створений з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту народу. Від серпня 2011 р. діє інститут *Уповноваженого Президента України з прав дитини*, на який покладено функції забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Президент Віктор Янукович з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України створив також *Конституційну асамблею* (17 травня 2012 р.) зі статусом спеціального допоміжного органу при президенті.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає *укази* і *розпорядження*, які є обов'язковими до виконання на території України. Певні акти Президента України, видані в межах його повноважень, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Функції уряду покладаються на *Кабінет Міністрів України* (КМ). Становлення структури та зміни в організації діяльності КМ відбувалися у процесі розбудови незалежної Української держави.

Процес реорганізації урядових структур фактично розпочався з 25 лютого 1992 р., коли були скасовані попередні союзни

міністерства, а замість них створено 26 міністерств у системі українських органів влади. Відтоді вони не мали безпосередньо керувати виробництвом, а відповідали за проведення державної політики в різних галузях господарства.

Відповідно до змін, внесених до Конституції УРСР у травні 1991 р., КМ України визначено як «найвищий орган державного управління УРСР». На такій правовій основі КМ функціонував до прийняття Конституції України (28 червня 1996 р.), яка встановила, що КМ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України, підконтрольним і підзвітним ВР.

Згідно зі ст. 114 Конституції, до складу КМ України входять Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр призначався Президентом України за згодою ВР. Персональний склад КМ призначався Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Рішення про відставку КМ могли прийняти ВР, розглянувши питання про відповідальність КМ, та Президент України.

У правовій площині своєї сфери компетенції – забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання після затвердження ВР; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, ведення боротьби зі злочинністю; організацію та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямування і координацію роботи органів виконавчої влади тощо – КМ України видає обов'язкові до виконання акти – *постанови і розпорядження*, які підписує Прем'єр-міністр України.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (8 грудня 2004 р.), який діяв з 1 січня 2006 р. до 30 вересня 2010 р., повному перерозподілив повноваження Президента України, ВР й Уряду у сфері виконавчої влади, зокрема щодо формування складу КМ.

Найзначніші новели щодо порядку формування уряду та центральних органів публічної адміністрації, що їх дослідники (А.Школик) характеризують як внутрішньо-суперечливі, запроваджено у двох напрямках: *кадровому*, тобто, щодо порядку

призначення керівників цих структур, та *організаційному* – щодо способу утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Порядок організації діяльності КМ України встановлював *Тимчасовий регламент КМ* (червень 2000 р.), а згодом – Закон України «*Про Кабінет Міністрів України*» (21 грудня 2006 р.). Останній набрав чинності у лютому 2007 р., визначає основні завдання, принципи та правові засади діяльності КМ, склад та порядок його формування, повноваження у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, статус та повноваження членів КМ.

Згідно з цим Законом, КМ є колегіальним органом, який приймає рішення після обговорення питань на своїх засіданнях. Рішення КМ приймаються шляхом голосування більшістю голосів його посадового складу. Прем'єр-міністр керує роботою КМ та спрямовує його діяльність. Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КМ здійснює Секретаріат КМ, який очолює міністр КМ. Важливу роль у функціонуванні КМ відіграють урядові комітети – робочі колегіальні органи, утворені для забезпечення ефективної реалізації його повноважень, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Уряду.

Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями КМ України, а також положеннями про міністерство. Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра, заступників міністра за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства. Міністерство є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

У 2002 р. в Україні було впроваджено *інститут державних секретарів* міністерств і КМ України. До їх функцій входило:

організація і забезпечення виконання завдань, що належать до сфери діяльності міністерства (КМ); здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство (КМ) завдань; забезпечення стабільності й наступності в роботі міністерства (КМ); крім того, на державного секретаря міністерства покладалося ще й забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та членів КМ. 2003 р. інститут державних секретарів був визнаний неефективним і скасований.

Концепція організації *місцевої влади* й управління за роки незалежності змінювалася декілька разів.

На районних і обласних рівнях були ліквідовані виконавчі комітети і запроваджувався інститут представників Президента – голів державних адміністрацій. Правовим забезпеченням цих змін в організації місцевої державної влади стали:

1) Закон України *«Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»* (7 грудня 1990 р.), яким місцеві ради були звільнені від виконання невластивих їм функцій державного управління на місцях і відповідно створювались державні адміністрації на чолі з представниками Президента України в районах та областях, а також у містах Києві та Севастополі, яким були делеговані повноваження представляти державну владу на місцях;

2) Закон України *«Про представника Президента України»* (5 березня 1992 р.), де представник Президента України визначався як глава місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва і Севастополя. Мав широкі повноваження (забезпечення реалізації законів України, координація діяльності інших державних органів, здійснення контролю за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, представлення інтересів держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування, відділів, управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації тощо). Видавав розпорядження, які розглядались як обов'язкові для виконання органами місцевого і регіонального самоврядування, всіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями і установами, громадськими об'єднаннями, а також посадовими особами і громадянами. Але всі ці державні структури формувалися з колишньої партійно-радянської номенклатури і не могли по-новому здійснювати керівництво.

Окрема сторінка у становленні органів державної влади України – питання Криму. Із прийняттям Закону України *«Про відновлення Кримської АРСР»* (лютий 1991 р.), Кримській області надано статус автономії. Але Верховна Рада Криму прийняла

декларацію *«Про державну самостійність Республіки Крим»* та *Конституцію Республіки Крим* (6 травня 1992 р.). Після затяжних конфліктів на півострові ці документи як такі, що суперечили тодішньому законодавству України, були скасовані. Сьогодні правовий статус АРК визначено у Конституції України (1996) та нині чинній Конституції АРК (23 грудня 1998 р.).

Напрямок реформування місцевої влади як представництва Президента було припинено з прийняттям Закону *«Про формування місцевих органів влади і самоврядування»* (3 лютого 1994 р.).

Закон повертав владу на місцях Радам та їх виконкомам. А з прийняттям Конституції України (1996 р.) в областях, районах, містах Києві та Севастополі створювалися *місцеві державні адміністрації*, повноваження яких визначалися Конституцією. Популяризувалася ідея розширення повноважень органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад. Компетенція останніх визначена Конституцією України та Законом *«Про місцеве самоврядування в Україні»* (21 травня 1997 р., з наступними змінами і доповненнями).

Отже, проголошена незалежною Україна позиціонувала себе як демократична. Відтак пріоритетним напрямом розвитку організації державної влади в Україні стало формування відомих трьох гілок влади. Однак механічне поєднання елементів парламентської республіки, президентського правління і радянської влади зумовлювало чимало внутрішніх протиріч і періодично призводило до політичних криз. Суттєвий перерозподіл повноважень між Главою держави, Парламентом і Урядом запровадив Закон України *«Про внесення змін до Конституції України»* (8 грудня 2004 р.). За логікою його ініціаторів, він мав запровадити дієву систему стримувань і противаг, та урегулювати обсяг повноважень, закріплених, відповідно, за Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Насправді таке конституційно-правове регулювання в українській практиці спричинило розбалансування державної влади через наявність кількох центрів виконавчої влади – в уряді та апараті Президента.

Судові та правоохоронні органи

Українська держава змушена була фактично заново будувати судово-правові та інші правоохоронні органи.

Судова система. Концепція судово-правової реформи (квітень 1992 р.) передбачала здійснення судочинства в Україні судами загальної (Верховний Суд України, Верховний суд АРК, обласні,

Київський і Севастопольські міські суди, військові та арбітражні) та конституційної юрисдикції (Конституційний Суд України). Їх організація і порядок діяльності визначалися, окрім існуючої Конституції, законами України «Про статус суддів» (15 грудня 1992 р.), «Про арбітражний суд» (4 червня 1991 р.), «Про організацію судового самоврядування» (2 лютого 1994 р.), «Про Конституційний Суд України» (16 жовтня 1996 р.) та ін.

Конституційний Суд України, що був утворений згідно із законом від 3 червня 1992 р., оголошувався незалежним органом, покликаним забезпечити відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав і свобод особи.

Правові засади для створення нової судової системи, здатної в сучасних умовах розвитку українського суспільства ефективно й надійно захищати права та свободи людини і громадянина, закріпила Конституція України (1996). Вона, зокрема, визначила більш високий, ніж раніше, правовий статус Верховного Суду України.

Певний етап у справі узагальнення майже десятирічного досвіду організації та діяльності всіх судових органів знаменували закони від 21 червня 2001 р., прийняті у зв'язку із закінченням п'ятирічного строку дії п. 12 «Перехідних положень» Конституції України, та з метою розвитку її положень. Т. зв. *малу судову реформу* складали закони про внесення змін до: Кримінально-процесуального, Цивільно-процесуального, Арбітражного процесуального кодексів України, «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про арбітражний суд» та ін.

Конституційні принципи організації судової влади в Україні знайшли своє втілення у новому Законі «Про судоустрій України» (7 лютого 2002 р.). За ним систему судів загальної юрисдикції складали: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди, Апеляційний суд України; 3) Касаційний суд України; 4) вищі спеціалізовані суди; 5) Верховний Суд України. Останній визначено Законом як «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції».

Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів України» (7 липня 2010 р.) передбачив створення *Вищого спеціалізованого суду України* для розгляду цивільних і кримінальних справ, зменшення кількості суддів Верховного Суду України та обмеження його функцій, ліквідацію військових судів (справи, що мали б розглядатися гарнізонними військовими судами розглядаються судами загальної юрисдикції першої інстанції, а справи, що мали б розглядатися у апеляційних військових судах розглядаються у апеляційних судах

загальної юрисдикції), обов'язкове призначення членами Вищої ради юстиції суддів, обраних безстроково. Широке повноваження щодо формування суддівського корпусу та притягнення суддів до відповідальності отримала Вища кваліфікаційна комісія суддів.

Були визначені повноваження Міністерства юстиції, прокуратури, адвокатури, органів Служби безпеки України та міліції.

До певного часу функції судового управління й організаційного забезпечення діяльності судів покладалися на **Міністерство юстиції України** (Мін'юст). Правовою основою його діяльності є затверджені постановами КМ України *Положення про Міністерство юстиції* (28 грудня 1991 р., остання редакція затверджена Постановою КМ України 14 листопада 2006 р.), які значно розширювали його дотеперішні повноваження й визначали нові функції (напр., розроблення проектів нормативних актів і рішень Уряду України, підготовка пропозицій щодо їх кодифікації, забезпечення надання правової допомоги населенню і т. ін.).

Функції Міністерства юстиції України постійно ускладнювалися. Так, з 1992 р. на Мін'юст покладено функції щодо реєстрації політичних партій, легалізації (реєстрації) громадських організацій, реєстрації благодійних фондів. У 1998 р. в системі органів Мін'юсту створено *державну виконавчу службу* для виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів України, та районні, районні у містах та міські управління юстиції. З 1999 р. Міністерство юстиції здійснює функції щодо планування законопроектної роботи, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю. З 2002 р. Міністерство юстиції представляє інтереси України в юрисдикційних органах інших держав. Указом Президента України від 27 грудня 2002 р. на Мін'юст України також покладено низку додаткових функцій, зокрема: ведення Державного реєстру застав рухомого майна, надання роз'яснення чинного законодавства державним органам, підприємствам, установам і організаціям.

Нагляд за точним виконанням законів на всій території республіки відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (5 листопада 1991 р.), покликані здійснювати **органи прокуратури**, що становлять єдину систему. Прокурорська система України складається з Генеральної Прокуратури республіки на чолі з Генеральним прокурором України, прокуратури АРК, обласних, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних і спеціалізованих (військові, транспортні, нагляду за

дотриманням кримінально-виконавчого законодавства).

Питанням регламентації діяльності прокуратури присвячено окремих розділ Конституції України (1996). Це зумовлено тим, що прокуратура виконує функції та повноваження, які є самостійним видом державної діяльності.

З-поміж усієї правоохоронної системи впродовж усього пострадянського періоду чи не найгострішою була потреба у реформуванні саме прокуратури як органу, найбільш пронизаного «радянськими рудиментами». Вже згідно з Конституцією України 1996 року, прокуратура була позбавлена двох «радянських функцій» – нагляду за дотриманням і застосуванням законів та попереднього слідства. Втім, органи прокуратури досі продовжують виконувати ці функції на підставі перехідних положень Конституції.

За весь час було кілька спроб змінити обличчя прокуратури, однак радше косметичних. Так, у липні 2001 року в рамках т. зв. «малої судової реформи», прокуратуру позбавлено повноважень самостійно санкціонувати арешти та обшуки, здійснювати нагляд за законністю судових рішень, порушувати дисциплінарні провадження щодо суддів. У 2003 році прокурорів позбавили права нагляду за виконавчим провадженням, а починаючи з 1 липня 2007 року до МВС передано слідство щодо злочинів проти особи (15 статей Кримінального кодексу). У 2012 році змінами до закону «Про прокуратуру» суттєво обмежено повноваження прокурорів у некримінальній сфері.

Метою реформування прокуратури визначено приведення її організації і порядку діяльності у відповідність до її конституційних функцій, створення необхідних правових умов для вдосконалення діяльності по захисту інтересів громадян і держави, визначення гарантій правового статусу прокуратури як єдиної самостійної системи, а також принципів і механізмів взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади.

Правовий статус **адвокатури** в Україні регламентувався Законом «Про адвокатуру» (19 грудня 1992 р.), в якому чітко визначалися засади й організаційні форми діяльності адвокатури, види адвокатської діяльності, професійні права адвоката, його обов'язки, гарантії адвокатської діяльності тощо.

Новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (5 липня 2012 р.), що набрав чинності 15 серпня того ж року, визначає правові засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні. За ним адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення

конфлікту інтересів.

Служба безпеки України (СБУ) створювалася на основі КДБ УРСР відповідно до Постанови ВР України «*Про створення Служби національної безпеки України*» (20 вересня 1991 р.). СБУ підпорядкована Президентові України і підконтрольна ВР України. Організація і діяльність СБУ регламентовані Законом «*Про службу безпеки України*» (25 березня 1992 р.).

Важливим фактором, що визначив розвиток СБУ, було те, що вона створювалася не як каральна структура, а для захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного, оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувальної діяльності іноземних спецслужб, підривних посягань з боку окремих організацій та осіб. Велика роль відводилась СБУ у боротьбі з організованою злочинністю.

Найважливішими напрямками її діяльності були і є розвідка та контррозвідка. Позиція Служби безпеки України в новій історичній добі ґрунтується на засадах підпорядкованості контррозвідувальних заходів нормам чинного законодавства, захисту на цій основі прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави як на території України, так і за її межами специфічними засобами і методами спецслужби.

У сучасних умовах правову основу діяльності *міліції* складають: *Конституція України* (1996), Закони України «*Про міліцію*» (20 грудня 1990 р.), «*Про оперативно-розшукову діяльність*» (18 лютого 1992 р.) та інші нормативні акти. Законодавство підкреслює, що діяльність міліції будується на принципах законності й гуманізму, що ця діяльність є гласною.

Для виконання покладених на міліцію України завдань створено доволі оптимальну її структуру, керівництво якою здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Міліція складається з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, спеціальної міліції. МВС України у випадках, передбачених законодавством, може створювати спеціальні підрозділи міліції.

Для виконання покладених на міліцію завдань їй надані значні права. Серед них: право перевіряти у громадян, при підозрі у вчиненні правопорушень, документи; проводити огляд осіб, у визначених законом випадках, проводити відповідно до законодавства обшук і вилучення, допити та ін.

Отже, важливе значення для розбудови демократичної держави і втілення в життя верховенства права мають організаційні заходи щодо судово-правової реформи, покликаної забезпечити гарантії

реалізації конституційного права громадян на судовий захист. Підтвердженням непорушності курсу на побудову правової, демократичної держави стала нормативна база діяльності правоохоронних органів. Визначення напрямів розвитку прокуратури й силових правоохоронних органів – Служби безпеки України й міліції – як структур, покликаних стояти на сторожі інтересів громадян і держави, забезпечувати особисту безпеку громадян, захист їх прав і свобод, а також – принципів їхньої діяльності, що ґрунтуються на законності й гуманізмі, засвідчує демократичний характер української державності, що розвивається.

Формування національної правової системи

Становлення і розбудова проголошеної незалежною і самостійною Української держави потребує ефективного законодавства, розвиток якого здійснювався спочатку на задекларованих, а згодом конституйованих стратегічних орієнтирах – розбудови України як незалежної, демократичної, правової, соціальної держави.

Фактично зазначені орієнтири й визначили курс на формування національної правової системи сучасної України, що творилася через пристосування норм попереднього законодавства, створення нових нормативних актів у неурегульованих чинним законодавством суспільних відносинах, та здійснення кодифікації законодавства. Останній шлях як такий, що спрямований на стабілізацію законодавчого регулювання певних суспільних відносин, визнається найбільш ефективним засобом розвитку правової системи.

Кодифікація законодавства необхідна насамперед для упорядкування чинного законодавства та його подальшого ефективного застосування. На березень 2013 р. в Україні чинним є 21 кодекс, 18 з яких було ухвалено Верховною Радою України за роки незалежності – *Митний* (1991, в чинній редакції – від 13 березня 2012 р.), *Господарський процесуальний* (6 листопада 1991 р.), *Повітряний* (1993, чинна редакція від 19 травня 2011 р.), *Лісовий* (21 січня 1994 р.), *Про надра* (17 липня 1994 р.), *Торговельного мореплавства* (23 травня 1995 р.), *Водний* (13 червня 1995 р.), *Кримінальний* (5 квітня 2001 р.), *Земельний* (25 жовтня 2001 р.), *Сімейний* (10 січня 2002 р.), *Господарський* (16 січня 2003 р.), *Цивільний* (16 січня 2003 р.), *Кримінально-виконавчий* (11 липня 2003 р.), *Цивільний-процесуальний* (18 березня 2004 р.), *Адміністративного судочинства* (6 липня 2005

р.), *Бюджетний* (8 липня 2010 р.), *Податковий* (2 грудня 2010 р.), *Кримінально-процесуальний* (13 квітня 2012 р.).

Чинними залишаються (із численними змінами) ще три кодекси прийняті в радянський період – кодекси Законів про працю та Про адміністративні правопорушення, а також Житловий. Натомість з метою регулювання відносин, пов'язаних із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, був прийнятий (2 жовтня 2012 р.) *Кодекс цивільного захисту України* (вводиться в дію з 1 липня 2013 р.).

Досі не кодифікованими залишаються банківське, соціальне законодавство, а також законодавство у сфері науки і освіти, культури, охорони здоров'я, інформації тощо. Нагальною потребою стало прийняття окремого Виборчого кодексу. Специфіка кодифікаційної діяльності в Україні полягає в тому, що в нашій державі має місце тенденція до збільшення підзаконних актів, а не законів прямої дії, натомість основою законодавства більшості країн є саме закони.

Особливо актуальними на сьогодні залишаються проблеми кодифікації трудового і соціального законодавства. Так, проект Трудового кодексу України позитивно оцінено експертами Міжнародної організації праці. Оновлене трудове законодавство має відіграти ключову роль у забезпеченні матеріального і культурного рівня населення, його подальшого розвитку як соціально захищеної нації. Одним з найбільш важливих напрямів кодифікації соціального законодавства є сфера загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема, в частині запровадження в Україні єдиного соціального внеску, що має забезпечити зосередження функцій, пов'язаних з формуванням страхових коштів, в єдиному органі.

Визначено законодавчі орієнтири розвитку соціальної та гуманітарної сфер, а також національної економіки (фінансове та банківське законодавство; законодавство з питань регулювання природокористування, паливно-енергетичного комплексу, підприємницької діяльності тощо).

Проведення широкомасштабної кодифікації законодавства в Україні, коли реформуванню будуть піддані усі його галузі, має значно спростити процес накопичення інформації про чинне законодавство, а також забезпечити правову систему України якісними нормативно-правовими актами.

Конституційне законодавство України складається з двох основних груп законів: Конституції і законів, якими вносяться до неї зміни і доповнення (конституційних законів), а також тих

законів, якими створюється механізм реалізації Конституції.

Після проголошення ВР УРСР незалежності України впродовж наступних п'яти років Основним Законом новопосталої Держави залишалася Конституція УРСР (1978) зі змінами і доповненнями. Передусім її було перейменовано на *Конституцію України* та вилучено з неї преамбулу й низку статей, згодом запроваджено елементи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, додано дві глави – «Автономна Республіка Крим» та «Президент України».

У середині 1990-х рр. Конституція (1978), зважаючи на тогочасне загострення політичного протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади, фактично була замінена *Конституційним договором між Президентом України та ВР України* (8 червня 1995 р.). Останнім було визначено основні засади організації і здійснення державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Це дало змогу стабілізувати політичні й конституційні процеси та досягти політичного компромісу в суспільстві. Але формально *Конституційний договір* не скасував Конституції (1978), яка втратила чинність тільки з прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.).

Єдині і наймасштабніші зміни до чинного на сьогодні Основного Закону нашої держави було внесено Законом «*Про внесення змін до Конституції України*» (8 грудня 2004 р.), який перерозподіляв повноваження між трьома центрами влади – Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України (втратили чинність 30 вересня 2010 р.).

До законодавчих актів, що покликані створити механізм реалізації Конституції, передовсім належать дві групи законів: ті, якими регулюються владні відносини між державою і суспільством; та ті, якими регулюються організація, форми і методи діяльності органів законодавчої і виконавчої державної влади.

Серед перших як найбільш типові назвімо закони «*Про вибори народних депутатів*» (18 листопада 1993 р., з подальшими неодноразовими змінами), «*Про статус народного депутата*» (17 листопада 1992 р., з подальшими змінами), «*Про вибори Президента України*» (5 березня 1999 р., з подальшими змінами), «*Про громадянство України*» (8 жовтня 1991 р., з подальшими змінами), «*Про статус іноземних громадян і осіб без громадянства*» (4 лютого 1994 р.) та ін. До другої групи належать, наприклад, закони: «*Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*» (23 грудня 1997 р.), «*Про Кабінет Міністрів України*»

(21 грудня 2006 р.) та ін.

Докорінна перебудова соціально-економічного устрою в державі, перехід її до ринкової економіки і демократичні принципи розбудови в соціальній сфері вимагали також перегляду **цивільного і господарського законодавства**. Їх вдосконалення завершилося прийняттям *Цивільного* та *Господарського* (обидва 16 січня 2003 р.) кодексів України.

Цивільний кодекс України є кодифікованим нормативним актом (законом), яким регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), учасниками яких є фізичні та юридичні особи, Держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Натомість, Господарський кодекс України встановлює відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності, які ґрунтуються на різноманітності господарських суб'єктів різних форм власності.

Необхідністю розвитку агропромислового потенціалу нашої держави зумовлюється потреба вдосконалення **аграрного законодавства**.

На розвиток аграрних відносин в Україні позитивно вплинув Закон *«Про селянське (фермерське) господарство»* (20 грудня 1991 р.), яким передбачалося утворення спеціального земельного фонду шляхом вилучення частини земель колгоспів і радгоспів. Законом *«Про форми власності на землю»* (30 січня 1992 р.) намагались урегулювати одну з найбільш важливих проблем земельного законодавства – інститут права власності на землю (водночас з державною запроваджувалася колективна і приватна власність на землю). Ухвалений *Земельний кодекс України* (25 жовтня 2001 р.) трактує землю як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави та гарантує право власності на землю. Водночас стверджується, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Особливого значення набувають проблеми розробки і вдосконалення **екологічного законодавства**.

В Україні напрацьовані та схвалені закони, що регулюють забезпечення екологічної безпеки: *«Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»* (8 червня 2000 р.), *«Про зону надзвичайної екологічної ситуації»* (13 липня 2000 р.), *«Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань»* (14 січня 1998 р.), *«Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»* (8 лютого

1995 р.) тощо. Мережу створення об'єктів природно-заповідного фонду передбачає Закон України *«Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки»* (21 вересня 2000 р.).

Кримінальне законодавство. Від часу здобуття незалежності впродовж наступних десяти років в Україні діяло пристосоване до нових реалій кримінальне законодавство колишньої УРСР. Вже у березні 1992 р. з Кримінального кодексу (КК) України були вилучені такі міри покарання, як заслання і вислання. А системно-регульованого характеру внесення змін і доповнень у радянське кримінальне законодавство України набуло з прийняттям Закону України *«Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення і Митного кодексу України»* (17 червня 1992 р.). Зміни і доповнення стосувалися, головним чином, першого розділу Особливої частини КК.

З метою посилення захисту конституційного ладу, територіальної цілісності України та громадської безпеки було прийнято Закон України *«Про посилення кримінальної відповідальності за деякі злочини проти держави»* (24 грудня 1994 р.). Встановлювалася кримінальна відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади, посягання на територіальну цілісність України та масове безладдя. Були переглянуті склади державних злочинів, різко скорочувалося застосування виключної міри покарання – смертної кари. Виконуючи зобов'язання, які Україна взяла на себе при вступі до Ради Європи, з березня 1997 р. було введено мораторій на призупинення виконання смертних вироків, а 22 квітня 2000 р. Верховна Рада скасувала смертну кару як вид кримінального покарання. В цілому, за період 1991-2001 рр. з Кримінального кодексу виключено або змінено 33 статті. Здійснена декриміналізація стосувалася статей, що не відповідали новим соціально-політичним і економічним орієнтирам розвитку України, а торкалися кримінально-правової охорони суспільних відносин, базованих на існуванні колишньої УРСР.

Проте, незважаючи на численні зміни та доповнення, пристосований Кримінальний кодекс містив багато архаїзмів, прогалин, неточностей і суперечностей, залишався значною мірою заідеологізованим, а отже, не зорієнтованим на пріоритетний захист прав людини і суспільних інтересів. Така ситуація актуалізувала потребу прийняття нового Кримінального кодексу України.

Новим поштовхом до впорядкування кримінального законодавства стало прийняття Конституції України (1996). У рамках розробленої провідними вітчизняними ученими *Концепції розвитку законодавства України на 1997-2005 рр.* визначалися пріоритетні завдання у процесі підготовки кримінального законодавства.

Зокрема, рекомендувалося врахувати такі положення загального характеру: Українська держава і надалі має орієнтуватися на континентальний тип права з кодифікацією кримінально-правових норм; кримінальне законодавство в цілому й окремі його положення повинні бути узгоджені з Конституцією України, а також нормами інших галузей права; Кримінальний кодекс має враховувати міжнародні угоди, ратифіковані Україною; нове кримінальне законодавство треба приймати з дотриманням оптимального рівня наступництва попередніх законодавчих положень; нове законодавство повинно враховувати перспективи розвитку української державності та тенденції подальшого розвитку суспільних відносин у країні; Кримінальний кодекс має бути деідеологізованим, а кримінально-правові приписи – вільними від декларативних і кон'юнктурних положень; норми Кримінального кодексу повинні максимально захищати засновані на загальноновизнаних цінностях права людини і спрямовані на їх забезпечення інтереси суспільства і держави тощо.

Визначалися не лише загальні, а й специфічні принципи кримінального права, які мали б втілитися у конкретних кримінально-правових положеннях майбутнього Кримінального кодексу України.

Зокрема, реалізація принципу відповідальності тільки за провину (вину) потребувала розробки для нового кримінального законодавства норм про кримінально-правові наслідки фактичного незнання закону чи підзаконних актів, на які посилаються *бланкетні норми* (надають державним органам та посадовим особам право самостійно встановлювати правила поведінки, заборони тощо) кодексу, про помилку особи при оцінці ситуації, про екстремальний стан організму або психіки та ін. Неврегульованість цих питань чинним законодавством породжувало небезпеку засудження без вини.

Зазначалося також, що зміни соціально-економічних відносин, що відбулися в нашому суспільстві за останні роки, зумовлюють необхідність удосконалення системи покарань. У зв'язку з посиленням труднощів працевлаштування стає проблематичним реальне застосування виправних робіт, до безробітних не завжди можна буде застосувати штраф та інші покарання майнового

характеру. Тому рекомендувалося розширювати діапазон покарань, вводити нові його види: арешт, обмеження волі, громадські роботи тощо.

Вироблені загальні та специфічні положення і принципи розвитку вітчизняного кримінального права лягли в основу чинного сьогодні Кримінального кодексу України, що був прийнятий 5 квітня 2001 р. і набрав чинності з 1 вересня 2001 р. Оскільки у новому КК України «збережені і розвинуті, а нерідко просто відтворені основні норми і інститути раніше чинного законодавства України», то закономірним є висновок про наступність кримінального законодавства України (*В.Навроцький*). Однак наступність зовсім не означає відсутність поступу у розвитку вітчизняного законодавства.

Серед новачій Кодексу відзначимо такі: відповідальність за навмисне доведення підприємства до банкрутства, фіктивне банкрутство, незаконну приватизацію державного і комунального майна шляхом заниження його вартості або використання підроблених приватизаційних документів; введення кримінальної відповідальності за такі злочини проти громадського порядку і моралі, як проституція, примушення до зайняття проституцією або втягування до неї. При цьому, якщо раніше передбачалася відповідальність за зґвалтування тільки жінки, то тепер передбачена кримінальна відповідальність за подібні дії і стосовно чоловіків; вилучення норми про кримінальну відповідальність за образу абоклеп (ці питання вирішуватимуться в цивільно-правовому порядку) тощо. Водночас у новому КК України залишився недопрацьованим ряд інститутів. Це суттєво погіршує процес застосування кримінального закону, вимагає нових змін і доповнень, тобто розвитку вітчизняного кримінального права.

Кримінально-процесуальне законодавство України ґрунтувалося на двох кодексах – КПК (28 грудня 1960 р.) з численними змінами та доповненнями (всього *тільки* Законами України було внесено 146 змін, останні – від 15 листопада 2011 р.) та КПК (13 квітня 2012 р.), що набрав чинності 20 листопада 2012 року.

Кодекс складається з 614 статей, двох прикінцевих і 26 перехідних положень, об'єднаних у 46 глав і 11 розділів.

Вперше законодавець окремою главою закріпив загальні засади, у відповідності до яких має здійснюватися кримінальне судочинство: верховенство права, законність, рівність перед законом і судом, повага до людської гідності, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, недоторканність житла чи іншого володіння особи, таємниця спілкування, невтручання у приватне життя, недоторканність права власності, презумпція

невинуватості та забезпечення доведеності вини, свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї, заборона двічі притягувати до кримінальної відповідальності за одне і те саме правопорушення, забезпечення права на захист, доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень, змагальність сторін та свобода в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, безпосередність дослідження показань, речей і документів, забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності, публічність, диспозитивність, гласність і відкритість судового провадження та його повне фіксування технічними засобами, розумність строків, мова, якою здійснюється кримінальне провадження.

Серед інших новацій нового КПК відзначають: появу багатьох оцінюваних понять (розумність строків тощо) і нових суб'єктів кримінального провадження (слідчий-суддя, суд присяжних); запровадження нової форми діяльності прокурора - нагляд у формі процесуального керівництва; зменшення кількості процесуальних документів тощо.

Отже, з проголошенням України незалежною державою було взято курс на формування національної правової системи. Реалізація цього завдання здійснювалася через пристосування норм попереднього законодавства та створення нових нормативних актів у неурегульованих чинним законодавством суспільних відносинах. Засобом стабілізації законодавчого регулювання певних суспільних відносин, а отже, одним з найбільш ефективних шляхів розвитку вітчизняного законодавства є його кодифікація. Проте численні зміни у вже прийнятих законах та Кодексах вказують на те, що кодифікаційні процеси у нашій державі вимагають більш виваженого, системного і цілісного підходу. Основи правової бази для подальшого розвитку законодавства закладені в Конституції України, яка стала базою для створення правового забезпечення економічного, політичного, соціального і духовного розвитку суспільства.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАЬ

1. Якими були причини та передумови прийняття Конституції незалежної України 1996 р.?
2. Чи існує концепція розвитку українського законодавства ? У чому вона полягає?
3. Які наслідки (результати) кодифікації законодавства сучасної України?

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Джерела:

1. Декларація про державний суверенітет України. Прийнята Верховною Радою України 16 липня 1990 р. // Нове законодавство України. – К., 1992. – Вип. 1. (інші видання).
2. Акт проголошення незалежності України. Прийнятий Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №38. (інші видання).
3. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав // Голос України. – 1991. - 10 грудня (інші видання).

Вибрана спеціальна література:

1. Концепція розвитку законодавства України на 1997-2005 роки / Інститут законодавства Верховної Ради України. Автор. колектив: *В.Ф. Опришко* (керівник). – К., 1997.
2. *Литвин В.М., Слюсаренко А.Г.* На політичній арені України (90-ті рр.) Роздуми істориків // Укр. істор. журнал. – 1994. - №1, 2-3.
3. *Медведчук В.В.* Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. – К., 1996.
4. *Цвєтков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти. - К., 2003.
5. *Яневський Д.* Хроніка помаранчевої революції. – К., 2005.

Зміст

ВСТУП до навчального курсу	3
Предмет і методи історії держави і права України як науки і навчальної дисципліни	3
Періодизація історії держави і права України	5
Розділ І. СТАРОДАВНЯ ДЕРЖАВА І ПРАВО:	
<i>ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ</i>	
<i>ДОСЛОВ'ЯНСЬКОГО ЧАСУ</i>	8
Державні утворення кочових народів у Північному Причорномор'ї ..	8
Античні держави Північного Причорномор'я	11
Запитання для самоконтролю знань	13
Рекомендовані джерела та література	13
Розділ ІІ. УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ	
У ДОБУ СЕРЕДНЬОВІЧЧЯ:	
<i>РУСЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО</i>	
Києво-Руська держава і право	14
Виникнення державності у східних слов'ян та основні етапи розвитку Київської держави	14
Суспільний лад	18
Державний лад	22
Судоустрій	27
Становлення та джерела руського права	29
«Руська правда» як пам'ятка права	34
Основні риси врегулювання цивільно-правових відносин	39
Основні риси кримінального права	43
Основні риси судового процесу (судочинство)	48
Галицько-Волинська держава і право	51
Традиції руської державності періоду удільної роздробленості, виникнення Галицько-Волинського князівства	51
Суспільний лад	54
Державно-політичний устрій	57
Особливості правової системи	62
Литовсько-Руська держава і право	63
Становлення та особливості розвитку	64
Суспільний лад	67
Державний лад	74
Судоустрій	76
Джерела права	80
Кодифікація права. Статути Великого князівства Литовського	84
Основні риси цивільного права	87
Основні риси кримінального права	95

Основні риси судового процесу	101
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	105
<i>Рекомендовані джерела та література</i>	106
Розділ III. УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ ДОБИ РАНЬОГО НОВОГО ЧАСУ:	
<i>КОЗАЦЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО</i>	108
Українське козацтво – творець нової форми української державності	109
Виникнення українського козацтва	109
Військово-політичний устрій Запорозької Січі	113
Звичаєве (козацьке) право Запорозької Січі	120
Державно-правовий статус реєстрового козацтва у Речі Посполитій	123
Соціальні та політико-правові аспекти становлення «Війська Запорозького» – козацько-гетьманської держави	127
Формування основ нового суспільного ладу	127
Політичні передумови виникнення та юридичне закріплення гетьманської державності	129
Правовий статус Війська Запорозького в межах Московського царства.....	133
Утвердження політичного устрою козацького Гетьманату	137
Вищі органи державної влади	137
Вищі виконавчі органи влади (органи управління)	140
Місцеві органи влади та управління	145
Особливості судового устрою	148
Соціальні та політичні аспекти занепаду Гетьманщини	151
Зміни у суспільному ладі	151
Юридичні важелі обмеження автономної влади.....	157
Російські державні установи для управління Гетьманщиною.....	159
Запровадження російського адміністративно-територіального устрою та адміністративно-поліційних органів самодержавства.....	162
Еволюція судового устрою	164
Особливості політико-правового укладу інших козацьких утворень	
Адміністративно-політичний статус Слобідських козацьких полків....	167
Зміни у державно-політичному статусі Запорозької Січі	170
«Козацьке право»: основні риси правової системи гетьманської України	174
Особливості становлення і розвитку	174
Джерела права	176
Кодифікація права	183
Основні риси цивільного права	188
Основні риси кримінального права	195
Основні риси судового процесу	201
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	206

<i>Рекомендовані джерела та література</i>	206
Розділ IV. ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ЗА НОВОГО ЧАСУ:	
<i>ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ НА ЕТНІЧНИХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В ІМПЕРСЬКУ ДОБУ</i>	208
Державно-правовий устрій на українських землях у складі Російської імперії	209
Етнічні українські землі у складі імперської Росії	209
Суспільний лад	211
Селянська реформа, пореформені зміни у правовому становищі населення	216
Політичний лад Російської імперії	220
Адміністративно-політичний устрій.....	223
Поліція в структурі державного механізму	229
Органи самоврядування	235
Судоустрій	239
Джерела та кодифікація права	245
Основні риси права.....	250
Основні тенденції розвитку пореформеного права.....	256
Державно-правовий устрій на західноукраїнських землях у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії	259
Загарбання західноукраїнських земель Австрією	259
Суспільний лад	262
Політична система Австрії (Австро-Угорщини)	267
Адміністративно-політичний розвиток	270
Органи самоврядування	276
Судово-прокурорські органи	281
Правова система	285
Конституційне законодавство	292
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	296
<i>Рекомендовані джерела та література</i>	297
НОВІТНЯ ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ	
Розділ V. <i>НОВІТНЯ УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ДЕРЖАВНІСТЬ І ПРАВО (1917–1921(23) рр.)</i>	298
Держава і право в Україні доби Української Центральної Ради («Перша УНР»)	299
Утвердження УЦР як легітимного органу політичного представництва українського народу	299
Органи центральної влади та управління	302
Організація місцевої влади й самоврядування	309
Судова система.....	313
Правоохоронні органи	316

Військове будівництво	320
Особливості законодавчого процесу	323
Конституційне законодавство	326
Формування галузевого законодавства у сфері цивільно-правового регулювання	329
Кримінальне й кримінально-процесуальне законодавство	333
Держава і право в Україні доби Гетьманату – «Української Держави» гетьмана П.Скоропадського	337
Проголошення «Української держави»	338
Органи центральної влади та управління	339
Організація місцевої влади й самоврядування	343
Судова система.....	347
Правоохоронні органи	352
Військове будівництво	355
Особливості законодавчого процесу	357
Конституційне законодавство	359
Особливості цивільно-правового регулювання	361
Кримінальне законодавство	364
Держава і право Української Народної Республіки доби Директорії («Друга УНР»)	368
Особливості державотворення в Україні періоду Директорії УНР ..	369
Органи центральної влади та управління.....	371
Організація місцевої влади й самоврядування	378
Судова система.....	381
Правоохоронні органи	383
Військове будівництво	386
Особливості законодавчого процесу та законодавчої техніки	389
Конституційне законодавство	391
Особливості цивільно-правового регулювання	393
Кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство	396
Держава і право Західноукраїнської Народної Республіки (1918–1923 рр.)	401
Організаційно-правові передумови утворення	402
Вищі органи державної влади та управління	404
Організація місцевої влади і самоврядування	410
Військове будівництво	412
Судова система.....	416
Правоохоронні органи	418
Конституційне законодавство	422
Основні напрями й результати законодавчої діяльності	424
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	<i>427</i>
<i>Рекомендовані джерела та література</i>	<i>427</i>

Розділ VI. ДЕРЖАВА І ПРАВО НА ЗАХІДНИХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ДОБИ МІЖВОЄННОЇ ТА ВОЄННОЇ ОКУПАЦІЇ (1920-ті – середина 1940-х рр.)	429
Держава і право на західних українських землях у період міжвоєнної окупації	429
Входження західноукраїнських земель до складу міжвоєнної Польщі	429
Утворення та основні риси державно-політичного устрою міжвоєнної Польщі	432
Каральний апарат та джерела права міжвоєнної Польщі на галицьких та волинських землях	439
Національна політика Польської держави та соціально-політичне становище українців	442
Входження до складу міжвоєнної Румунської держави етнічних українських земель	447
Основні риси державно-політичного устрою міжвоєнної Румунії	450
Румунський каральний апарат на землях Північної Буковини та Бессарабії	454
Національна політика Румунської держави та соціально-політичне становище українців	457
Утворення Чехо-Словацької республіки (ЧСР) та входження до її складу Закарпаття	461
Державно-правові засади статусу Підкарпатської Русі та її адміністративно-політична організація	464
Чехословацька політика щодо Закарпаття та забезпечення ЧСР політичних прав закарпатських українців	468
Реалізація конституційних прав автономії Закарпаття. Проголо- шення Карпатської України	472
Ідеологічні засади та інституціональні форми окупаційних режимів в Україні у роки Другої світової війни	478
Адміністративно-територіальне розчленування України, ідеологічні та організаційні засади встановлення німецького окупаційного режиму	478
Органи місцевої адміністрації у підпорядкуванні німецького військового командування	481
Цивільні німецькі адміністративні окупаційні утворення	482
Судівництво та репресивно-каральний апарат на українських землях у роки німецької окупації	488
Румунська окупаційна адміністрація	492
Особливості угорського окупаційного режиму	494
Організаційно-правові основи діяльності українського повстанського руху	497
Передумови формування й розгортання українського повстан- ського руху	497

Організація українських націоналістів (ОУН) як політична організація в структурі українського повстанського руху	501
Українська Повстанська Армія (УПА) як військове формування в структурі українського повстанського руху	504
Організаційно-правові засади державотворчої діяльності українського національного Руху Опору ОУН і УПА	508
Українська Головна Визвольна Рада (УГВР) як національний координаційний надпартійний орган повстанського руху.....	511
<i>Запитання для самоконтролю знань</i>	516
<i>Рекомендовані джерела та література</i>	516
Розділ VII. РАДЯНСЬКА ДЕРЖАВА І ПРАВО В УКРАЇНІ (1917–1991 рр.)	518
Становлення в Україні радянської державності і права (1917–1922 рр.)	518
Виникнення радянської форми державності та радянізація України...	519
Конституційно-правове оформлення радянської форми державності в Україні	524
Організація конституційних органів державної влади	527
Створення позаконституційного механізму державного управління радянізованою Україною	531
Створення в Україні радянських каральних структур – міліції та органів державної безпеки	535
Створення в Україні радянської судової системи	539
Формування основ системи радянського права в Україні	543
Питання суверенітету УСРР в контексті правових взаємовідносин між радянськими Україною і Росією	549
Союзний договір 1922 р.: історико-правова оцінка	553
Закріплення в Україні радянської державності і права (1923–1929 рр.)	556
Державно-правовий статус УСРР у складі Союзу РСР	556
Розвиток адміністративно-політичного устрою УСРР	558
Реорганізація органів захисту «завоювань революції» – внутрішніх справ, міліції та державної безпеки	560
Створення та діяльність органів прокуратури	564
Реорганізація судового устрою. Організація адвокатури	567
Розвиток конституційного законодавства	571
Перша кодифікація законодавства УСРР	574
Тенденції розвитку основних галузей права УСРР	576
Радянська державність і право в Україні у період сталінського тоталітарно-репресивного режиму (1930-ті – початок 1950-х рр.) ..	584
Розвиток тенденції централізації та уніфікації державної влади УСРР–УРСР у 1930-ті рр.	584
Організація органів місцевої влади	589

Індустріалізація і зміни у соціально-правовому становищі робітництва .	593
Соціально-правове становище колгоспного селянства	597
Голодомор 1932–1933 рр. в Україні у правовій оцінці.....	601
Організаційна структура та особливості діяльності радянських силових репресивно-каральних органів	606
Законодавче регулювання організаційної побудови і діяльності органів прокуратури	612
Правові засади централізації судової системи	616
Організаційно-структурні зміни кримінально-виконавчої системи .	622
Оновлення конституційного законодавства	625
Суспільно-політичне тлумачення радянської правової ідеології та особливості розвитку джерел права	627
Основні риси законодавчого врегулювання майнових відносин	631
Створення законодавчих інструментів забезпечення всеосяжного (тотального) контролю над суспільним життям	636
Правові основи входження Західної України до складу СРСР–УРСР...	644
Правові засади радянзації Західної України	648
Приєднання до складу СРСР-УРСР та радянзація Північної Буковини і Бессарабії	653
Перебудова державного механізму СРСР (УРСР) на воєнний лад (1941–1945 рр.)	658
Особливості правотворчості та основні зміни радянського законодавства воєнного часу	663
Входження до складу СРСР-УРСР та особливості радянзації українського Закарпаття	668
Повоєнні зміни у державно-політичній системі та організації правоохоронних органів УРСР	672
Особливості розвитку окремих галузей радянського права у повоєнний період сталінщини	676
Радянська держава і право в Україні періоду кризи соціалізму (середина 1950-х – початок 1990-х років)	680
Еволюція державно-правового статусу УРСР	680
Система органів державної влади	686
Органи державного управління	693
Силіві правоохоронні та каральні органи – держбезпеки, міліції і виконання покарань	697
Судово-прокурорські органи, адвокатура та нотаріат	706
Розвиток конституційного законодавства	713
Друга комплексна кодифікація законодавства УРСР	718
Основні риси розвитку окремих галузей законодавства	721
<i>Запитання для самоконтролю знань.....</i>	<i>732</i>
<i>Рекомендовані джерела та література</i>	<i>733</i>

Розділ VIII. ДЕРЖАВА І ПРАВО НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ	
(1991–2013 рр.)	734
Нормативно-правове забезпечення процесу становлення незалежної української національної державності	734
Організація державної влади й управління	740
Судові та правоохоронні органи	749
Формування національної правової системи	754
Запитання для самоконтролю знань	761
Рекомендовані джерела та література	762

Навчальний посібник

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА УКРАЇНИ

Терлюк Іван Ярославович

Керівник видавничих проєктів: А. О. Ястребов

Друкується в авторській редакції

Комп'ютерна верстка: Н. М. Тишківська

Дизайн обкладинки: Н. М. Тишківська

Підписано до друку 13.06.2018 р.

Формат 60×84 1/16. Папір офсетний.

Гарнітура Times New Roman.

Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 59.

Наклад 500 прим.

ТОВ «Видавничий дім «КОНДОР»

Свідоцтво серія ДК № 5352 від 23.05.2017 р.

03067, м. Київ, вул. Гарматна, 29/31

тел./факс (044) 408-76-17, 408-76-25

www.condor-books.com.ua