

ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНАТУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Тетяна Подковенко,

*канд. юрид. наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету ТНЕУ*

Сьогодні історико-правова наука стрімко розвивається. Змінюється ідеологія, розширюється можливість переоцінки раніше винесених своєрідних «вироків» тому чи іншому державному режиму, що сприяє новому, об'єктивному підходу до аналізу різних періодів українського державотворення. Це цілком закономірний процес, адже й нині є протилежні оцінки як діяльності сучасного уряду, так і подальших напрямів розвитку України. Недостатньо лише визначити пріоритетні шляхи – слід розробити конкретні заходи щодо подолання кризових явищ у різних сферах життя українського суспільства. І саме історико-правова наука може реально допомогти в такій ситуації. Тому на сучасному етапі треба якомога об'єктивніше, без надмірної ідеологізації та критики проаналізувати здобутки та недоліки українських урядів періоду відродження української державності початку ХХ ст. та вивести повчальні уроки для сучасності.

За роки незалежності України значно зріс інтерес сучасних науковців до вивчення особливостей становлення національного права. Наукові розробки О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Михайленка, П. Музиченка, Ю. Рнмаренка, А. Рогожина, О. Тимошука, Б. Тишика, В. Чеховича, О. Шевченка, О. Ярмиша та інших відрізняються зваженими підходами до поставлених проблем, містять значний документальний матеріал та розглядають широке коло питань, пов'язаних з діяльністю гетьманату П. Скоропадського.

Метою цієї статті є оцінка діяльності Міністерства юстиції Української Держави уряду Павла Скоропадського, аналіз основних напрямів законотворчої діяльності цього міністерства.

Прихід до влади Павла Скоропадського у квітні 1918 р. зумовив категоричну відмову від попередньої політики Української Центральної Ради. Вихід з критичного становища, у якому перебувала Українська Держава на той час, Павло Скоропадський бачив у тимчасовій диктатурі, що дала б змогу з часом перейти до більш радикальних та ефективних методів управління країною.

Основні напрями та шляхи розвитку Української Держави були визначені та проголошені у «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій» від 29.04.1918 р. Гетьман обіцяв «твердо стояти на сторожі порядку й законності в Українській Державі, домагатися негайного виконання всіх державних розпорядків і підтримувати авторитет влади, не спиняючись ні перед якими найкрайнішими мірама» [1]. Для охорони та захисту закону в державі призначався Генеральний суд.

Загальне керівництво системою правосуддя покладалося на Міністерство судових справ (з 15.07.1918 р. – Міністерство юстиції), першим міністром якого став М. Чубинський. Основне завдання Міністерства полягало у створенні на всій території Української Держави органів правосуддя в тих формах, що відповідали б ідеї незалежності держави та національному духу її народу.

Міністерство юстиції мало провадити не лише складну адміністративну діяльність всього відомства, на нього покладалася ще роль консультанта та координатора з розроблення законопроектів, які вносилися іншими міністерствами та відомствами. З огляду на це акцентувалася увага на першочерговості проведення реформи, яка передбачала створення вищої установи з судових та адміністративних справ – Державного Сенату. Створений Законом Центральної Ради від 02.12.1917 р. Генеральний суд, який, на думку законодавця, мав замінити Російський Урядовий Сенат, не міг виконати цього завдання, адже його компетенція була досить обмежена і включала лише судову діяльність та нагляд за судовими постановами. Внаслідок чого постав вибір: створити або вищу установу із судових та адміністративних справ, або паралельно – касаційно-апеляційну інстанцію, що порушило би принцип єдності касаційної інстанції, прийнятій у більшості цивілізованих державах. Докорінна реформа Генерального суду була необхідною ще з іншої причини. Політичні умови часу створення Генерального суду тісно пов'язували його з Центральною Радою, яка встановила принцип виборного начала при призначенні як генеральних суддів, так і прокуратури Генерального суду і залишила за собою право

виборів. Крім того, Центральна Рада не встановила для кандидатів на посади генеральних суддів і прокуратури ні спеціального освітнього цензу, ні службового стажу. На нашу думку, вибір вищих суддів держави повинен бути поза партійними програмами та інтересами, а в основі має лежати принцип професіоналізму та загальнонаціональних інтересів.

Павло Скоропадський досить негативно ставився до реформування судової системи, що здійснювалась у період Центральної Ради. У своїх спогадах він писав: «Почались реформи Центральної Ради, українці за них стояли і стоять під час Гетьманства. Для мене ці реформи, при всьому моему бажанні вловити їх зміст, якщо серйозно міркувати, були зовсім не зрозумілими» [2].

8 липня 1918 р. був прийнятий закон «Про утворення Державного Сенату», яким скасовувався Генеральний суд. Дотримуючись принципу єдності касаційної інстанції, Закон визначив Державний Сенат як вищу судово-адміністративну установу і визнав головною касаційною інстанцією для справ військових і військово-морських судів, а також встановив структуру Сенату, його компетенцію і підвищив вимоги до стажу та освітнього цензу кандидатів на посади сенаторів.

Доречно звернути увагу на реформу апеляційних судів. Проголосивши Законом від 17.12.1917 р. відновлення в країні всіх органів правосуддя, зруйнованих декретами радянської влади, Центральна Рада розпочала свою діяльність із знищення існуючої на той час другої інстанції – судових палат, на місце яких вона поставила апеляційні суди, безпідставно повністю замінивши особистий склад суддів. Таким чином, на місце звільнених суддів призначались особи, вибір яких залежав виключно від Центральної Ради, а не від службового стажу роботи та спеціального освітнього цензу.

Цю програму Центральна Рада не встигла повністю здійснити: лише в Києві було створено Апеляційний суд, а Одеська і Харківська Судові палати продовжували функціонувати на попередніх основах.

Основним завданням реформи було усунення такого стану, причому із збереженням принципів авторитету, незалежності та незмінюваності суддів.

Крім підвищення цензу та стажу для суддів, було внесено ще одну новелу про допуск обвинувачених і їх довірених до усної дачі пояснень на стадії передачі справи до суду. Це стало значним кроком уперед на шляху допуску захисту до участі на всіх стадіях процесу.

У звіті про діяльність Міністерства юстиції було також зазначено, що за часів Центральної Ради діяльність судів була практично паралізована не лише декретами радянської влади, а й загальною розрухою в державі.

Не в кращому стані були й окружні суди держави, не спроможні виконувати свою головну функцію з розширення розгляду важливих справ за участю присяжних.

З огляду на таку ситуацію міністром юстиції розроблено і винесено 24 травня 1918 р. на розгляд Ради Міністрів законопроект про тимчасові правила виборів присяжних засідателів, за яким окружним судам дозволялось користуватися черговими списками присяжних засідателів, які було складено в 1916 р. Також законопроект обмежив присутність присяжних засідателів 15 особами (раніше справи відкладались через відсутність нормального складу присяжних в кількості 18 осіб).

Для того, щоб відновити нормальну діяльність слідчого апарату, міністр юстиції визнав за необхідне розширення штатів судових слідчих і помічників прокурора, діяльність яких була безпосередньо спрямована на боротьбу із зростаючою злочинністю, а також збільшення коштів на утримання осіб судового відомства.

3 червня 1918 р. було прийнято Закон про надання окружним судам права проведення попереднього слідства.

Таким чином, до середини 1918 р. в Українській Державі діяла система загальних судів колишньої Російської імперії, дещо реформована Центральною Радою. Крім системи загальних і мирових судів, функціонували військові суди, які діяли в порядку виняткового судочинства. У квітні-грудні 1918 р. такого роду судочинство набуло надзвичайно широкого розмаху в Україні [3] і військові суди фактично презентували органи правосуддя у сфері правовідносин як військового, так і цивільного характеру [4].

Водночас негативний вплив та ослаблення функцій судової влади Української Держави було обумовлено втручанням у здійснення правосуддя з боку воєнних влад Німеччини і Австро-Угорщини, що надали своїм воєнним судам право розглядати кримінальні справи, не підсудні їм, оскільки вчинені на території Української Держави її підданими. Формально протестуючи проти таких дій окупаційного командування, Міністерство домовилося з німецькою владою про створення особливої узгоджувальної комісії щодо розмежування функцій військових судів Німеччини та України. В результаті австро-угорська влада погодилась на звуження компетенції своїх судів і розши-

рення прав українського прокурорського нагляду за справами такого роду.

Законом, що визначав в Україні структуру судово-мирового інституту, була постановою Російського Тимчасового Уряду від 04.05.1917 р. Відповідно всі мирові судді вибирались міськими і земськими самоуправліннями, а потім уже обрані судді вибирали голову мирового з'їзду, причому вибори ці в Україні уже частково були проведені. Однак навряд чи створений таким чином інститут, особливо в період радянської влади, коли виборці часто діяли виключно в інтересах своїх політичних програм, відповідав природі і структурі того мирового суду, який найбільше міг служити в Україні інтересам правосуддя. З іншого боку, в багатьох містах України вибори взагалі не були проведені або не повністю був обраний необхідний штат, від чого страждали інтереси правосуддя. Тож дію цієї Постанови Тимчасового Уряду було відмінено, а міністр юстиції отримав право своєю владою замішати ті посади мирових суддів і голів з'їздів, які виявлялися вакантними. Таким чином, ця реформа давала можливість поступового оновлення особистого складу мирового інституту в дусі відповідності завданням національного правосуддя.

Поряд із заходами, прийнятими міністерством з відновлення діяльності всіх органів правосуддя і пристосування їх до нових умов політичного і економічного життя, постала необхідність у розробці способів раціональної боротьби із загальною розрухою в державі. Перш за все незалежна Українська держава, що народилася в епоху жорстокої політичної боротьби, потребувала твердих і рішучих норм, які б оберігали її державний устрій від посягань на нього і дали їй гарантію спокійного стабільного державного будівництва й укріплення на благо нації. Тому особливу увагу міністра юстиції було зосереджено на незвичайному зростанні злочинності, що підривав норми економічного життя країни.

10 червня 1918 р. при Міністерстві юстиції було створено спеціальну комісію з питання про позасудові арешти, яка розробила проект постанови «Про міри боротьби щодо осіб, що загрожують безпеці Української Держави та її правопорядку», який зобов'язував прокурорський нагляд до перегляду всіх справ затриманих, з чиеї б ініціативи вони не виникали і від кого б не виходили розпорядження про арешти.

Реальні законодавчі заходи боротьби із злочинами, які породжувалися економічними відносинами, було передбачено в законопроекті про відповідальність за умисне

знищення вогнем або іншими способами хліба, фруктових садів, хмільників, сінокосів, сіна, дров'яних складів, торф'яних земель, сільськогосподарського інвентаря, племінних порід тварин тощо.

Міністерством торгівлі і промисловості був розроблений законопроект про боротьбу зі спекуляцією, 08.07.1918 р. підписана постановою про заходи боротьби зі спекуляцією закордонною валютою [5], а 24.07.1918 р. затверджений тимчасовий законопроект про кримінальну відповідальність за перевищення граничних цін та спекуляцію [6]. Закон був спрямований на запобігання перевищенню граничних цін на товари, торгівлю якими регламентував уряд, та запобігання безперервно зростаючій спекуляції найбільш необхідними для населення товарами, торгівля якими лишалася вільною. Цей закон мав надзвичайний характер і ним були призупинені дії раніше виданих законів про кримінальну відповідальність за підвищення цін та спекуляцію [7].

Структура Міністерства за цей період значно розширилась, майже у п'ять разів збільшилась чисельність особистого складу. Було створено юрисконсульську частину – апарат законодавчої ініціативи та розроблення законопроектів.

Перший департамент Міністерства юстиції, який до реформи був представлений трьома відділами (особового складу, статистичного і законодавчого), доповнено ще двома: кримінальним і цивільним.

Другий департамент, що відав господарською та фінансовою діяльністю судового відомства (рахунковий і розпорядчий відділи), поповнився пенсійним та бухгалтерським відділами.

Під час розроблення законів та їх застосування на практиці виявилася неповнота і нестабільність в українській мові спеціальних юридичних термінів, тож 20 травня 1918 р. Міністерство юстиції визнало за необхідне створити особливу комісію з розроблення юридичної термінології. До вересня 1918 р. словник був майже готовий і разом з перекладеним на українську мову Статутом про кари готувався до друку у другому департаменті Міністерства, де також було передбачено видання спеціального журналу Міністерства юстиції.

Крім значної кількості утворених при Міністерстві юстиції комісій, які розробляли законопроекти організаційного характеру, були створені спеціальні, зокрема: комісія, яка розробила закон про підданство в Українській Державі, що на той час став основним законом, який вирішував ряд заплутаних правовідносин і колізій; комісія для вирі-

шення питання про порядок повернення «контрибуції» покладених радянською владою на жителів України; міжвідомча комісія з питання про способи та порядок припинення дії закону від 10.05.1915 р. про ліквідацію торгових підприємств, що належать підданим ворожих держав; комісія для вироблення тексту урочистої обіцянки при поступленні на державну службу; комісія з розроблення закону про примусові громадські роботи тощо.

Найбільш інтенсивною була робота законодавчого відділу, який розробив ряд важливих законопроектів. Одні з них отримали силу закону, інші були внесені на розгляд Ради Міністрів, треті знаходилися ще у стадії розробки та доопрацювання (зокрема, законопроекти про встановлення інституту благочинного товариства судового відомства, про вступ до присяжної адвокатури, про зміни і доповнення до постанови Російського Тимчасового Уряду від 21.09.1917 р. про вибори присяжних засідателів).

Паралельно і в головному тюремному управлінні було розроблено ряд законопроектів, що мали велике значення для майбутнього. На спадок від Центральної Ради гетьманський уряд отримав усі місця ув'язнення колишньої Російської імперії, розташовані в українських губерніях. Вони входили до складу спільних штатних розкладів, визначених владою міністра юстиції і начальника Головного тюремного управління царського уряду [8]. На час приходу до влади Павла Скоропадського тюремні інституції підлягали Міністерству судових справ УНР. Недостатність державного фінансування відбивалася на забезпеченні як тюремного персоналу, так і в'язнів. Забезпечення надійної тюремної організації розглядалося урядом Павла Скоропадського як один з факторів ліквідації анархо-кримінальної ситуації в країні [9].

Таким чином, у своїй діяльності Міністерство юстиції Української Держави керувалося насамперед нормативно-правовими актами, які визначали його повноваження і були прийняті в період Гетьманату, а також відповідними нормативно-правовими актами колишньої Російської імперії і Центральної Ради, якщо вони не суперечили законодавству Української Держави.

У той же час мали місце випадки втручання гетьмана у сферу компетенції Генерального суду, а значна кількість кримінальних справ і надалі розглядалась військово-польовими судами Німеччини та Австро-

Угорщини. Фактично свавілля німецьких та австро-угорських військових судів, незважаючи на створення узгоджувальної комісії, тривало практично без обмежень до того часу, коли окупаційні війська покинули територію України [10].

Таким чином, незважаючи на складні обставини, Міністерством юстиції Української Держави було проведено велику роботу, що спрямовувалася на боротьбу з правопорушеннями, вирішення колізій, поширення принципів права і законності в українському суспільстві. Незважаючи на розуміння та бажання здійснити реальні кроки щодо вдосконалення та ефективності системи правосуддя, безліч об'єктивних причин стримували цей процес.

Варто зазначити, що актуальність дослідження правового аспекту становлення національної державності на початку ХХ століття на сьогодні є очевидною. На нашу думку, сучасне державотворення повинно виходити із трьох складових: використання світового досвіду, прийнятність тих чи інших положень у нинішніх умовах та знання власних історико-правових традицій. Саме український досвід державотворення допоможе обрати найбільш прийнятні норми суспільного життя.

Література

1. *Костів К.* Конституційні акти відновленої Української держави 1917–1919 років і їх політично-державна якість. – Торонто, 1964. – С. 119.
2. *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – К.; Філадельфія, 1995. – С. 256.
3. *Рум'янець В.* Судова система в Українській державі гетьмана П. Скоропадського // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 83.
4. *Німченко В., Сердюк В.* Військові суди в Україні у 1917–1919 роках (історико-правовий аспект) // Право України. – 2000 – № 6. – С. 115.
5. *Державний вісник.* – 1918. – 18 липня.
6. *Державний вісник.* – 1918. – 24 липня.
7. *Кісілюк Е.* Спекуляція: кримінальне законодавство із боротьби з нею в період 1917–1921 рр. // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 2. – С. 78–80.
8. *Центральний державний архів вищих органів влади і управління України.* – Ф. 1064, оп. 1, спр. 148, арк. 8.
9. *Тимошук О.* Тюремна реформа гетьмана П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 р.) // Право України. – 2000. – № 3. – С. 114–122.
10. *Історія держави і права України / За ред. В. Гончаренка.* – К., 1996. – С. 190.

