

П. В. Гламазда

головний спеціаліст юридичного відділу апарату
Волинської обласної державної адміністрації
(м. Луцьк)

УДК 343.26 (477) "1918" (09)

ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО В ТЮРЕМНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (КВІТЕНЬ — ГРУДЕНЬ 1918 РОКУ)

**Гламазда П. В. Законотворча діяльність уряду Павла Скоропадського в тюремній галузі
Української Держави (квітень — грудень 1918 року)**

Досліджується законодавчий процес Української Держави Павла Скоропадського в тюремній галузі (квітень — грудень 1918 року). Проведено аналіз процесу законотворчої роботи та нормативно-правових актів, які були покликані реформувати систему виконання покарань Гетьманату, а також висвітлено особливості застосування пенітенціарного законодавства Російської імперії на території Української Держави.

Ключові слова: Українська Держава, П. Скоропадський, законотворча діяльність, законодавство, система виконання покарань.

**Гламазда П. В. Законотворческая деятельность правительства Павла Скоропадского в
тюремной отрасли Украинской Державы (апрель — декабрь 1918 года)**

Исследуется законотворческий процесс Украинской Державы Павла Скоропадского в тюремной отрасли (апрель — декабрь 1918 года). Проведен анализ процесса законотворческой работы и нормативно-правовых актов, которые были призваны реформировать систему исполнения наказаний Гетманата, а также отражены особенности применения пенитенциарного законодательства Российской империи на территории Украинской Державы.

Ключевые слова: Украинская Держава, П. Скоропадский, законотворческая деятельность, законодательство, система исполнения наказаний.

**Hlamazda, P. V. Pavlo Skoropadsky Government Legislation in Prison Branch of Ukrainian State
(April — December 1918)**

This paper is devoted to the study of the legislative process of the Ukrainian State Pavlo Skoropadsky period in prison branch (April — December 1918). The paper analyzes the process of legislative and regulatory acts that were intended to reform the prison system of Hetman, and studied especially the application penitentiary legislation of the Russian Empire in the Ukrainian State.

Key words: Ukrainian State, P. Skoropadsky, legislation, prison system.

Актуальність теми дослідження обумовлена реформою кримінально-виконавчої системи України, яка здійснюється у нашій державі протягом двох десятиліть. Сучасні проблеми української пенітенціарної системи у значній мірі пояснюються недостатнім використанням національного досвіду розбудови системи виконання покарань в історичному контексті державотворення. У цьому зв'язку досвід законотворення в тюремній галузі Української Держави П. Скоропадського може розглядатися як в порівняльному, так і в практичному аспектах на предмет його можливого використання в сучасній пенітенціарній системі України.

У науковій літературі дана тема частково висвітлена у працях українських дослідників, зокрема таких, як О. М. Джу́жа, М. М. Яцишин, О. В. Тимошук, О. Б. Кудлай, Р. Я. Пиріг та деяких інших.

Метою дослідження є аналіз особливостей законотворення у тюремній галузі Української Держави Павла Скоропадського.

29 квітня 1918 року у Києві відбувся Хліборобський з'їзд, організований з ініціативи Союзу землевласників, на якому генерала Павла Скоропадського було проголошено Гетьманом України. Останній за підтримки командування німецько-австрійських окупаційних військ здійснив військовий переворот. Головними політико-правовими документами

П. Скоропадського стали “Грамота до всього Українського народу” та “Закони про тимчасовий устрій України”, які були видані того ж дня. Вони сповістили, що Гетьман брав на себе не тільки виконавчу, а й законодавчу владу, перетворившись тим самим у верховну державно-правову інстанцію. Вводилась і нова назва країни — Українська Держава. Провівши порівняльний аналіз, ми дійшли висновку, що серед державних моделей доби Української революції 1917–1921 років (УНР, ЗУНР, УСРР) лише гетьманат Павла Скоропадського не був республіканським.

Сам П. Скоропадський так визначив своє політичне кредо: “Створити здібний до державної праці сильний уряд, відбудувати армію і адміністративний апарат, яких у той час фактично не існувало, і за їх поміччю відбудувати порядок, опертий на праві, провести необхідні політичні й соціальні реформи” [1, с. 61].

Незважаючи на “оксамитовий” вигляд, формально нелегітимний шлях приходу до влади генерала Скоропадського спонукав його з перших днів існування проголошеної Української Держави турбуватися про швидку розбудову дійового охоронного апарату. Того ж вимагала необхідність ліквідації анархічно-кримінальної ситуації в країні. Враховуючи досвід своїх попередників, гетьман розумів, що для досягнення цієї мети потрібні владні заходи як організаційного, так і законодавчого характеру. Ідея сильної влади заради поміркованих політичних і соціальних реформ стала керівним гаслом перевороту.

Звичайно, втілення цієї ідеї в життя передбачало застосування примусових заходів до значної частини населення, яке було зворушене обіцянками про краще життя. Тому в державному механізмі Української Держави поруч з армією, флотом, судочинством своє місце повинно було зайняти і тюремне відомство.

Одним із важливих напрямків діяльності уряду Гетьмана Павла Скоропадського була розробка та ухвалення низки законів щодо порядку підготовки, подання та затвердження законопроектів сфери пенітенціарної системи.

Що стосується змісту правових актів, прийнятих після військового перевороту, то, зокрема Грамотою Скоропадський оголосив себе Гетьманом і пояснив головні спонукальні мотиви таких дій (загроза нової катастрофи і категоричні домагання трудящих мас збудувати таку державу, яка б забезпечила населенню “спокій, закон і можливість творчої праці”). Центральну Раду і земельні комітети було розпущено, міністрів УНР та їх заступників звільнено. Управління державою Гетьман мав здійснювати через призначувану ним Раду Міністрів [2, с. 76].

Головні засади створення власної правової системи були визначені в Законах про тимчасовий державний устрій України: “Українська держава керується на твердих основах законів, виданих в установленій черзі”. Тут же встановлювалися й правові основи законотворчого процесу: “Закони розробляються в кожному Міністерстві по належності і передаються на загальне обміркування Ради Міністрів. По ухвалі Радою Міністрів внесених законопроектів вони передаються на ствердження Гетьманові”. Таким чином, міністрам надавалась можливість видавати розпорядження в розвитку і поясненні законів [7, с. 355].

“Закони про тимчасовий державний устрій України” були зводом з семи актів: “Про гетьманську владу”, “Про Раду Міністрів і Міністрів”, “Про віру”, “Про права і обов’язки Українських Козаків і Громадян”, “Про закони”, “Про генеральний суд”, “Про фінансову Раду”. Цей комплект законів, терміново складених напередодні перевороту правником О. Палтовим, протягом усього періоду існування Української Держави був її фактичною конституцією [2, с. 76].

Окремий розділ “Про закони” був присвячений законам та їх дії в Українській Державі. Перш за все, вказувалося, що держава базується на головних законах, виданих в певному порядку. Їх сила була обов’язковою для всіх українських громадян, в тому числі й іноземців, що перебували на території Української Держави. Нові закони мали публікуватися для загального ознайомлення з ними населення, після чого вони набували законної сили, або з часу, вказаному в самому законі [3, с. 123].

Та все ж таки нові умови законотворчої роботи вимагали уніфікації технології підготовки, проходження та затвердження законопроектів. Вже на початку червня уряд прийняв спеціальний закон з досить громіздкою назвою “Про складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляд і затвердження у Раді та про форми і порядок оголошення законів”. Відповідно до цього акту розробка законопроектів покладалася на міністерства. Проекти законів вносилися до Ради Міністрів, як правило через державну канцелярію. Проте у виняткових випадках міністр міг подати документ безпосередньо на засідання уряду. Проекти надходили до Державної канцелярії у 20 примірниках. Кожний з міністрів повинен був отримати його не пізніше, ніж за добу. Закони ухвалювалися звичайною

більшістю голосів. Правники Державної канцелярії готували кінцеву редакцію закону. За підписами голови уряду, галузевого міністра і державного секретаря документ подавали на затвердження Гетьманові. Цей день і вважався датою випуску закону, який потім опубліковували в “Державному віснику”. Було відпрацьовано і процедуру подання супровідних документів до законопроектів — пояснювальних записок, статистичних матеріалів тощо. Їх підписували заступники міністрів, директори департаментів, а копії завіряли діловоди.

Особливе місце в законотворчому процесі займала Державна канцелярія. Створена як управління справами Ради Міністрів Української Держави, згодом вона набула статусу самодостатнього урядового органу, оскільки отримала право законодавчої ініціативи, а також виконувала функції правової експертизи документів. У підрозділах Державної канцелярії був зосереджений потужний загін фахівців з різних галузей права. Зокрема, до компетенції Юридичної ради, склад якої затверджувався Павлом Скоропадським, входило опрацювання найбільш складних законопроектів, ініційованих Державною канцелярією, а також надання юридичних висновків за запитами Ради Міністрів. Департамент законодавчих справ займався розробкою проектів законів та інших актів, а також розглядав усі законопроекти, які надходили до Державної канцелярії. Тут же після ухвали урядом редагувалися остаточні тексти законів, які подавалися на підпис голові Ради Міністрів, а потім й на затвердження Гетьманові. Окремий відділ займався кодифікацією законів та складанням збірника зведених законів Української Держави [8].

У своїй сукупності закони були спрямовані на забезпечення максимальної концентрації влади в руках Гетьмана. Він отримував виняткові повноваження: затверджував усі закони, призначав і звільняв Раду Міністрів, інших вищих урядовців, генеральних суддів, був верховним командувачем армії і флоту, здійснював керівництво зовнішньою політикою, йому належало право оголошення надзвичайного стану, амністії, надання громадянства тощо. Це відповідало його намірам домогтися “створення сильної влади в особі диктатора — Гетьмана” [2, с. 77]. Остаточні рішення про прийняття законів у період гетьманату фактично приймалися одноособово Гетьманом, що не відповідало ані тогочасним, ані сучасним уявленням про демократичну процедуру прийняття нормативно-правових актів. Не можна, однак, заперечувати і певних здобутків, до яких відносимо нормативну урегульованість законодавчої процедури. Так, вже в одному із перших нормативно-правових актів, було підкреслено провідну роль закону у державі і суспільстві та визначено правові засади здійснення законодавчого процесу.

Від Центральної Ради, яка також не встигла внести серйозних змін в тюремні справи Тимчасового уряду, Гетьман отримав всі 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 [1, с. 61].

Аналіз архівних джерел доводить, що уряд П. Скоропадського велику увагу приділяв нормативному забезпеченню тюремного апарату. Ми підтримуємо думку сучасного українського дослідника періоду Української держави О. В. Тимошука [5, с. 87–91], який вважає, що процес реформування тюремних інституцій розпочалося з прийняттям Закону “Про встановлення штатів губернських тюремних інспекцій та тюремних інспекцій м. Миколаєва, а також штатів управління окремими місцями замкнення та про асигнування в розпорядження Міністра юстиції коштів на утримання персонального складу і на канцелярські видатки в тюремних інституціях” і Закону “Про зміну назви Міністерства судових справ, про ухвалу статуту Головного управління місцями замкнення з Головною інспекцією пересилання в'язнів, про штати центральних установ Міністерства Юстиції”, затверджених Гетьманом 15 липня та 25 листопада 1918 року відповідно [6]. Відтепер при Міністерстві юстиції (колишне — судових справ) закладалося Головне управління місцями замкнення з Головною інспекцією пересилання в'язнів. Закон вводив у дію Статут Головного управління місцями замкнення, Головної інспекції пересилання в'язнів і нові штати тюремного відомства. Службовці Міністерства судових справ, крім призначених на посаду шляхом затвердження цього закону, в разі непризначення на інші посади, залишалися поза штатом.

Відповідно до Тюремного статуту в складі Міністерства Юстиції закладалося Головне Управління місцями замкнення на наступних умовах:

- 1) Головне Управління і всі підлеглі йому інституції (тюремні інспекції, тюрми), крім арештантських помешкань при Державній Варті, входять в склад Міністерства Юстиції;
- 2) Головне Управління складається: з начальника управління на правах товариша міністра, його помічників, управляючих відділами, інспекторів, юрисконсульта, лікаря для особливих доручень в медично-санітарних справах та інших урядовців по штату;

3) Начальник Головного управління, його помічники та всі урядовці по штату призначаються на посади на підставі існуючих законів [6].

Ці два закони впорядкували штатний розклад центральних тюремних установ при Міністерстві юстиції — Головного управління місцями замкнення і Головної інспекції пересилання в'язнів, а також територіальних тюремних інспекцій і закладів всіх категорій. При цьому новий Тюремний статут залишив частково чинним російське “Установлення міністерств” і абсолютно не торкнувся нормативного розпису тюремного режиму в місцях замкнення Української Держави [5, с. 91].

Не маючи достатніх власних законодавчих напрацювань, відчуваючи значний дефіцит фахових працівників, Українська Держава визнала успадкованим усе законодавство Російської імперії, Тимчасового уряду та Центральної Ради, крім тих законодавчих актів, які суперечили соціально-економічним і політичним засадам Української Держави. Тюремний режим в місцях замкнення як і за часів Російської імперії визначався “Статутом про осіб, що утримуються під вартою” та Загальною тюремною інструкцією, а для каторжних в'язниць — “Статутом про засланих”. Особливості режиму виховально-виправних закладів для неповнолітніх визначалися відповідним російським Положенням виховно-виправні притулки.

Пряме чи адаптоване використання дореволюційної законодавчої бази пропонувалося владою як тимчасове. Проте, широке його впровадження, поглиблене надзвичайністю іноземної окупації, діяльністю німецьких та австрійських польових судів об'єктивно підірвали засади формування гетьманату не тільки як правової, але й національної держави [2, с. 83].

Таким чином, з прийняттям Законів від 15 липня та 25 листопада 1918 року було визначено штатний розпис Головного управління місцями замкнення, Головної інспекції по пересиланню в'язнів, територіальних тюремних інспекцій та адміністрацій місць замкнення і встановлено посадові оклади їх персоналу. На деякий час ситуація в тюремному відомстві стабілізувалася. Але стан і устрій тюремних установ майже не змінився. Адміністрація в'язниць у своїй професійній діяльності, як і раніше керувалася нормативною базою, сформованою за часів Російської імперії.

Отже, складність правотворення гетьманської держави пояснюється кількома чинниками. По-перше, деякі попередні законодавчі акти Гетьманом були скасовані як такі, що суперечили соціально-політичним і економічним засадам Української Держави. Така доля спіткала, наприклад, досить суперечливий за своєю сутністю і несприйнятний значною частиною української спільноти Закон Центральної Ради про національно-персональну автономію (скасований 9 липня 1918 р.). По-друге, гетьманська адміністрація вибірково застосовувала правові акти із законодавчої спадщини Російської імперії. Особливо це стосується законів кримінального і кримінально-виконавчого змісту, які досить ґрунтовно і активно почали розроблятися в Росії, починаючи з 60-х років XIX ст., під досить сильним впливом другої хвилі тюремних реформ у Європі.

Список використаних джерел

1. *Яцишин, М. М.* Історико-правові засади кримінально виконавчої політики України [Текст] : [монограф.] / М. М. Яцишин. — Луцьк : ВНУ ім. Лесі Українки, 2010. — 448 с.
2. *Пиріг, Р. Я.* Гетьманат Павла Скоропадського: особливості законотворення (квітень–грудень 1918 року) [Текст] / Р. Я. Пиріг // Архіви України. — 2010. — № 1. — С. 76–86.
3. *Кудлай, О. Б.* Законотворча діяльність українських урядів доби Гетьманату Павла Скоропадського в галузі судочинства та реформування судової системи (за матеріалами часопису “Державний Вісник”) [Текст] / О. Б. Кудлай // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 р. — К. : Ін-т історії України НАН України, 2008. — № 3. — С. 123–133.
4. Державний вісник [Текст]. — 1918. — 9 червня.
5. *Тимощук, О. В.* Пенітенціарна система гетьманату П. Скоропадського [Текст] / О. В. Тимощук // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. Бюлетень Київського інституту внутрішніх справ. — 2000. — № 5. — С. 87–91.
6. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України [Текст]. — Ф. 1064. Рада Міністрів Української Держави м. Київ. 1918. — оп.1 — Спр. 215 Про зміну назви Міністерства судових справ, про ухвалу статуту Головного управління місцями ув'язнення з Головною інспекцією пересилання в'язнів, про штати центральних установ Міністерства юстиції. 15 липня 1918 р.
7. *Іванов В.М.* Історія держави і права України [тест]: Навчальний посібник / В.М. Іванов.

– К.: Атіка, 2007. – 728 с.

8. Державний вісник [текст]. – 1918. – 22 червня.