

УДК 34(3/9)

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЕНАТУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У 1918 Р.

LEGISLATIVE REGULATION FOR THE STATE SENATE OF THE UKRAINIAN STATE IN 1918 YEAR

Степанюк А.Г.,

суддя Київського апеляційного адміністративного суду

Аналізуються положення Закону «Про утворення Державного Сенату», від 8 липня 1918 р., ухваленого Радою Міністрів Української Держави. Актуалізуються проблеми функціонування вищого судового органу країни. Визначені особливості його формування.

Ключові слова: Українська Держава 1918 р., судоустрій, судочинство, правосуддя, Державний Сенат, Гетьманат.

Анализируются положения Закона «О создании Державного Сената» от 8 июля 1918 г., принятого Радой Министров Украинской Державы. Актуализируются проблемы функционирования высшего судебного органа страны. Определены особенности его формирования.

Ключевые слова: Украинская Держава 1918 г., судоустройство, судопроизводство, правосудие, Державный Сенат, Гетьманат.

The article also studies the provisions of the Law «On the Creation of the State Senate,» of July 8, 1918, adopted by the Council of Ministers of the Ukrainian State. It looks into the problems of functioning of the higher judicial body in the country. Identifies the peculiarities of its formation.

Key words: the Ukrainian State of 1918, judicial system, judicial procedure, the State Senate, the Hetmanate.

Постановка проблеми. За класичними канонами поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, третьою гілкою влади визначена судова влада. Нинішня українська Конституція у ст. 6 закріплює це положення імперативом, що суди є самостійною гілкою влади і діють незалежно від законодавчої і виконавчої.

У ХХ ст. українці кілька разів намагалися створити власну державу, щораз наражаючись на спротив, у тому числі й збройний, з боку окремих сусідніх країн. Найтриваліше існувала національна державність за доби Української революції у 1917-1921 рр. У цей непростий історичний період на просторах України широко розгорнулося державне будівництво, що своєю метою бачило побудову національної держави, незалежно від того, в яку соціально-економічну форму її вмонтовували. Без сумніву, формуванню інститутів судової влади як таким, що вирішували спори між різноманітними суб'єктами правовідносин, надавалося важливого значення.

Метою даної статті є аналіз законодавства, що регулювало діяльність вищого судового органу із адміністративних, карних, цивільних справ, що в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського 1918 р. отримав назву Державний Сенат.

Стан дослідження. Різною мірою дослідженнями діяльності органів судової влади займалися такі дослідники, як Ю. Вовк, В. Гончаренко, Ж. Дзейко, В. Довбня, П. Захарченко, Е. Кісілюк, О. Копиленко, О. Тимошук та інші, проте ніхто із них акцентовано не фокусував увагу на приписах, що регулювали діяльність Державного Сенату. Саме з таким завданням нам необхідно впоратися.

Виклад основного матеріалу. Фактично першим владним кроком на шляху реформування судової системи та судочинства в Українській Державі стало видання закону від 2 червня 1918 р., в якому вперше вказувалося на необхідність створення Державного Сенату з функціями, що належав у колишній Російській імперії Правительствуючому Сенату. Тимчасово, до видання закону, функції Сенату, включаючи й інститут касації, мав перебрати на себе Генеральний суд. У Законі від 2 червня 1918 р.

прямо заявлялося: «Генеральний суд складається з трьох департаментів: цивільного, карного й адміністративного і виконує на цілій території України всі функції, належні до утворення його Правительствуючому Сенатові, а також касаційні функції Головного воєнного суду, якщо їх не змінено іншими законами Української Держави» [1].

Закон від 2 червня 1918 р. мав тимчасовий, перехідний характер. Про це довідуємося із пояснювальної записки до законопроекту «Про утворення Державного Сенату», виявленої у фондах Центрального державного архіву вищих органів державної влади України. Міністерство юстиції Української Держави, як установа з правом законодавчої ініціативи у ній, зокрема, зазначало: «...закон, складений через свою поспішність та тимчасовість лише у загальних виразах, не міг достатньо поповнити виявлені прогалини в організації Генерального суду, тим більше для того, щоб добре функціонувала ця вища установа, крім того потрібно детально виробити постанови, що визначають поділ функцій поміж департаментами Генерального суду й утворити органи навзаєм різним «соборіям» та «присутвіям» Сената, що до їх відомства відносилися ті або інші з зазначених вище функцій» [2, арк. 32].

Відзначимо, що гетьман П. Скоропадський покладав надзвичайно великі сподівання на діяльність Державного Сенату, про що неодноразово наголошував при розмовах із членами Ради Міністрів, послами країн Четверного союзу, у своїх власних спогадах. Перебуваючи в еміграції, у Німеччині він писав: «Я надавав великого значення Сенату, намагався його, настільки можливо, привести до народної свідомості..., з тим, щоб цей заклад був неначе живою совістю уряду» [3, с. 258].

Слова, сказані гетьманом після ліквідації Української Держави і його еміграції за кордон, вказують на низький рівень володіння колишнім главою держави азбукою демократії. Судячи з вищенаведеної цитати, принаймні, принципи поділу влади на три гілки задля забезпечення політичного балансу і застереження від узурпації влади однією із її складових, не були у пошані у гетьмана. Виходячи із висловленого гетьманом, Державний Сенат мав

статі «совістю уряду», тобто судова влада мала виражати інтереси виконавчої гілки. Такий підхід суперечив принципам демократії і жодним чином не кореспондувався із наміром П. Скоропадським, висловленим в «Грамоті до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р. «в найближчий час видати закон, який би встановив порядок виборів до Українського Союму». За незначний період правління Українською Державою, гетьманська адміністрація не лише не спромоглася підготувати проект такого закону, але й, як бачимо, не мала такого наміру. Спогади П. Скоропадського, принаймні, не дають підстав думати інакше.

Натомість, 8 липня 1918 р. П. Скоропадським був підписаний, ухвалений Радою міністрів законопроект, «Про утворення Державного Сенату», який запроваджувався в Українській Державі з 1 вересня 1918 р. Того ж дня побачив світ Закон «Про судові палати й апеляційні суди». Законодавчі акти набули чинності після їхнього оприлюднення у газеті Державний вісник від 26 липня 1918 р.

Відзначимо, у «Пояснюючій записці до законопроектів про утворення Державного Сенату» Міністерство судових справ, перейменоване з 15 липня 1918 р. у Міністерство юстиції, вказувало на три ймовірні шляхи проведення реформи Державного Сенату. Перший шлях передбачав повне копіювання законів про порядок організації та діяльності Правительствуючого Сенату Російської імперії, другий – створення Державного Сенату на цілком нових законодавчих засадах, третій варіант – комбінований, тобто передбачалося визнати тимчасово базовими комплекс законодавчих актів Російської імперії зі змінами «раніше виданими і тепер не скасованими законами Української держави» [2, арк. 33-34]. З огляду на «великі витрати часу для розроблення подібного закону, через те з практичних міркувань і беручи до уваги державну konieczність негайно створити Державний Сенат» [2, арк. 33]. Міністерство юстиції зупинилося на третьому варіанті створення і правового забезпечення діяльності Державного Сенату.

Закон «Про утворення Державного Сенату» від 8 липня 1918 р. визначив порядок формування, структуру, повноваження найвищого органу судової влади Української Держави, вимоги до senatorів, порядок їх призначення та зміщення з посад, котрі вони обіймали [4, арк. 18-29].

Відповідно до ст. 1 та 2 Закону встановлювалося, що Державний Сенат мав складатися із Загальних зборів Сенату та трьох Генеральних судів, а саме: Адміністративного, Цивільного та Карного. Крім того, зазначалося, що у складі Сенату, у передбачених нормах Закону випадках, мали діяти: Загальні збори Сенату, Загальні збори цивільного та кримінального Генеральних судів, Об'єднана присутність усіх Генеральних судів, Об'єднана присутність адміністративного та цивільного генеральних судів, Об'єднана присутність адміністративного та кримінального генеральних судів та Вища дисциплінарна присутність [4, арк. 23-23 зв.]. Перелік вказаних інституцій у складі Державного Сенату абсолютно тотожний ст. 119/4 Статуту кримінального судочинства Російської імперії від 20 листопада 1864 р.

Senatorів уперше призначав гетьман, а згодом вони мали обиратися самим Державним Сенатом і затверджуватися главою держави. До кандидатів пред'являлися такі вимоги: наявність вищої юридичної освіти і не менше 15 років трудового стажу в судових органах на посадах нижчих судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду, на адвокатській службі чи викладацькій роботі. Для претендентів на посаду senatorів Цивільного Генерального суду до трудового стажу зараховувався 5-річний термін перебування на посаді секретаря цивільного департаменту судової палати, а для кандидатів на посаду до Адміністративного Генерального суду – особи, що мали вищу освіту і працювали не менше 15 років на державній чи громадській службі.

До складу senatorів Загальних зборів Державного Сенату могли призначатися не лише особи, що відповідали

пред'явленим вимогам, а й колишні державні службовці, котрі перебували на посадах міністрів.

Senatorам заборонялася будь-яка інша діяльність, окрім наукової, викладацької та дозволялося виконувати тимчасові доручення. Крім того, законодавець передбачив, що senatorи могли «іменуватися» на посади міністрів, державних секретарів чи їхніх заступників. У такому разі за останніми зберігалися їхні посади в Сенаті вакантними до того часу, поки вони не будуть усунуті із займаних державних посад і не повернуться до роботи у вищій судовій інстанції держави.

У відповідності до Закону, передбачалася посада Голови Державного Сенату або Президента, якого як і senatorів Загальних зборів призначав гетьман за поданням Ради Міністрів. Ст. 6 визначала, що Президент Державного Сенату головує на Загальних зборах, підзвітний гетьману і мав разом з Міністром юстиції доповідати останньому про поточну діяльність ввіреного йому органу.

На звільнену посаду senatorа Генерального суду кандидатів могли пропонувати Міністр юстиції, Президент сенату чи один із senatorів того суду, до якого балотується кандидат. Вибори мали проводитися за участі Президента Сенату у Загальній присутності Генерального суду з персональним голосуванням усіх членів, у тому числі й Президента. Особа, що набрала найбільшу кількість голосів, вважалася обраною на посаду senatorа після погодження з Радою Міністрів і затвердження «ясновельможним» паном гетьманом.

Особа, затверджена на посаді senatorа, отримувала достатньо широкі прерогативи. Тимчасове усунення senatorа від посади могло бути здійснене лише за ускладненою процедурою, а саме – у разі притягнення його до кримінальної відповідальності з дозволу Загальних зборів Сенату. Законодавець також ускладнив процедуру цілковитого звільнення senatorа з посади і позбавлення звання senatorа (ст. 11). Це могло статися лише за вироком дисциплінарного чи кримінального суду (ст. 12). У разі здійснення посадового злочину член Державного Сенату притягувався до відповідальності за письмовою згодою Ради Міністрів, затвердженою гетьманом (ст. 13), а до дисциплінарної – винятково Загальними зборами Сенату (ст. 14). Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності судді генерального суду врегульовувався не власним законом Української Держави, запозиченими положеннями із «Устава судових установлений» Російської імперії від 20 листопада 1864 р. Існувала, крім того, законодавча заборона, котра унеможлилювала переведення senatorів із одного Генерального суду до іншого без їхньої згоди.

Регламентувався Законом також порядок звільнення senatorа у разі його недієздатності унаслідок хвороби. У такому випадку ініціатива подання про звільнення з посади також мала виходити від senatorа. Якщо останній упродовж одного року не мав можливості за станом здоров'я виконувати senatorські обов'язки, то він повинен був звернутися з поданням про своє звільнення до відповідного Генерального суду. Коли ж такого звернення не надійшло, то Президент Сенату зобов'язаний письмово вилучити відповідь від такого senatorа. І лише після цього член Державного Сенату може бути звільнений з посади постановою Загальною зібрання, затвердженого гетьманом, при чому за ним продовжувало довічно зберігатися звання senatorа (ст.ст. 17-18). Щоправда, статус довічності міг бути втраченим за наявності кількох обставин. Законодавець визначив, що у разі, «коли заняття, пожиття та вчинки особи, яка має повагу senatorа будуть визнані за невідповідні гідності сеї великої поваги», за рішенням Загальних зборів Сенату, підтриманого гетьманом, senator міг бути позбавлений свого високого звання [4, арк. 21 зв.]. Без сумніву, фактор суб'єктивності займав певне місце при вирішенні питання позбавлення довічного статусу звання senatorа, проте він був мінімізований ухваленням остаточного рішення двома незалежними інстанціями з

одного боку, та колегіальністю рішення Загальних зборів Сенату з другого.

Обрання кандидата на посаду, позбавлення звання, звільнення та тимчасове усунення сенатора від посади здійснювалося шляхом голосування, за наявності кворуму у дві третини присутніх від усіх членів Державного Сенату або членів Генерального суду за приналежністю. У разі, коли голоси поділилися порівну, навіть тоді, коли за одну із пропозицій голосував Президент Сенату чи Голова окремого Генерального суду, вибори вважалися такими, що не відбулися.

Таким чином, член Державного Сенату був достатньою мірою захищений від втручання у свою діяльність як з боку гетьманської адміністрації, так і самого гетьмана. Правові норми, що містяться в Законі «Про утворення Державного Сенату» від 8 липня 1918 р., забезпечували недоторканність сенаторів, сприяючи їм об'єктивно і незаангажовано розглядати кримінальні, цивільні чи адміністративні справи в найвищій судовій інстанції країни, виконувати інші, передбачені чинним законодавством функції. Як бачимо, в умовах Першої світової війни, перманентно триваючого конфлікту з більшовицькою Росією, розрухи, завданої невдалими експериментами Центральної Ради, Українська Держава гетьмана П. Скоропадського ставила перед собою завдання розбудови ефективного механізму здійснення верховного правосуддя на засадах відокремлення судочинства від органів державної влади, запобігання можливим стороннім впливам з метою ухвалення неправосудних рішень.

З 36 по 42 статтю Закону «Про утворення Державного Сенату» законодавець відмовився від викладу власного бачення розвитку касаційного провадження в Україні. У подальшому він постійно посилається на відповідники, рецепіювані із російського імперського законодавства, в основному ухваленому під час проведення судової реформи 20 листопада 1864 р. Інститут касації остаточно оформлюється в Росії саме із запровадженням серії кодифікованих актів, що отримали назву «Устави». Йдеться, насамперед, про запровадження «Судебных учреждений и судебных уставов», «Устава уголовного судопроизводства»

и «Устава гражданского судопроизводства» 1864 р., у яких визначені інститути касаційного провадження та містяться правила розгляду касаційних скарг і протестів на судові рішення, що вступили у законну силу. Власне, вони і стали тим нормативно-правовим базисом, на який спиралася національна касаційна адміністративна, карна та цивільна юстиція Української Держави гетьмана П. Скоропадського з незначними відмінностями, котрі здебільшого нами були охарактеризовані вище.

Висновки. Вважаємо за необхідне актуалізувати такі узагальнення:

- по-перше, правова регламентація діяльності Державного здійснювалася в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського відповідно до ухваленого Радою міністрів Закону «Про утворення Державного Сенату» від 8 липня 1918 р. Закон прямо відтворював більшість норм імперського законодавства судової реформи 1864 р. щодо структури інститутів, органів Сенату Російської імперії, порядку їх функціонування та обсягів повноважень касаційних установ;

- по-друге, не ставши цілковитим витвором національної правої думки, Закон від 8 липня 1918 р. має низку новаторських приписів, узгоджених із суспільно-політичними змінами, що сталися за останні 50 років. На відміну від положень російського реформаторського законодавства, яким передбачалося функціонування двох касаційних департаментів – кримінальних і цивільних справ, в Україні з доби УНР продовжував діяти третій – адміністративних справ;

- по-третє, сенатори Державного Сенату, у тому числі і сенатори Генеральних касаційних судів Української Держави, мали достатньо високий правовий статус. Нормами Закону їм забезпечувалася незмінність і довічність сенаторського титулу, неможливість переведення з одного суду до іншого без його згоди, недоторканність суддівської персони, процедурна ускладненість притягнення члена сенату до кримінальної відповідальності тощо. Без сумніву, прерогативи, що надавалися сенаторам, свідчили про стратегічні плани гетьмана створити в Україні таку судову систему, яка б забезпечувала максимальну об'єктивність розгляду справ, незаангажованість членів судової установи, неможливість здійснення незаконних впливів на них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Повідомлення з Ради Міністрів Української Держави // Державний Вісник. – 1918. – № 12.
2. Центральний державний архів вищих органів державної влади України (далі – ЦДАВОВ України у м. Києві). – Ф. 2207. – Оп. 1. – Спр. 1616. – Пояснювальна записка до законопроекту про утворення Державного Сенату. – Арк. 31–50.
3. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917–грудень 1918 / Скоропадський П. – Київ-Філадельфія, 1995. – 493 с.
4. ЦДАВОВ України у м. Києві. – Ф. 2207. – Оп. 1. – Спр. 1616. – Ухвалений Радою Міністрів Закон «Про утворення Державного Сенату». – Арк. 18–29.