

УДК 93(477)“1918”

Р. Я. ПИРІГ*

**ГЕТЬМАНАТ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО:
ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ***(квітень–грудень 1918 р.)*

У статті досліджуються характерні особливості законотворчої практики в Українській Державі, зумовлені деформацією політичної системи та відсутністю представницької гілки влади. Висвітлюється законодавча діяльність Ради Міністрів та підготовка виборів до Українського Сейму.

Ключові слова: закони; Рада Міністрів; гетьман; Державна канцелярія; Сейм.

Серед державних моделей доби Української революції 1917–1921 рр. (УНР, ЗУНР, УСРР) лише гетьманат Павла Скоропадського не був республіканським. Постання цієї форми правління детерміновано ситуативним збігом політично-економічних інтересів Німеччини та правоконсервативних власницьких кіл України. Саме велелюдний хліборобський з'їзд підтримав державний переворот і став подобою легітимації новітнього гетьманату, підстави якого виводилися з традицій козащини XVII–XVIII століть.

Проголошений гетьманом генерал П. Скоропадський, вже 29 квітня 1918 р. видав два основоположні документи – “Грамота до всього українського народу” і “Закони про тимчасовий державний устрій України”¹. Грамотою він оголосив себе гетьманом і пояснив головні спонукальні мотиви таких дій – загроза нової катастрофи і категоричні домагання трудових 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.

Другий документ – “Закони про тимчасовий державний устрій України” був 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 слугував її фактичною конституцією.

* *Пиріг Руслан Якович* – доктор історичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, завідувач відділу історії української революції (1917–1921 рр.) Інституту історії України НАН України.

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. Коли відразу після перевороту лідери українських соціалістичних партій запропонували надати йому повноваження президента, то він їх рішуче відкинув.

Гетьманат П. Скоропадського – авторитарно-бюрократичний режим з близькими до диктаторських повноваженнями глави держави, відсутністю представницького органу влади, поєднанням в уряді виконавчих і законодавчих функцій, вузькою соціальною базою і тимчасовим характером правління. Однак утвердження української державності, реалізація повноважень гетьмана і уряду, суспільні процеси суттєво обмежувалися фактором присутності в країні чужої мілітарної сили, що робило Українську Державу сателітом Четверного союзу.

Гетьманський устрій держави декларувався як тимчасовий – “до обрання Сейму і відкриття його діяльності”. У своїй інавгураційній Грамоті П. Скоропадський обіцяв найближчим часом видати закон “установляючий порядок виборів до Українського Сейму”³. Декларації щодо близьких перспектив обрання представницького органу влади – Сейму, були спрямовані на попередження негативної реакції громадськості у зв’язку з силовим поваленням парламентської УНР. Цим же цілям служило й спеціальне урядове повідомлення від 10 травня, у якому вміщено досить красномовне твердження: “Гетьман не бажає стати самодержавним. Гетьманство – це здійснення ідеї незалежної і вільної України в історичній, національно-українській формі”. Рада Міністрів вбачала своє завдання у зміцненні порядку і спокою, щоб “довести державу до хвилі скликання народного представництва”, яке й виявить правдиву волю українського народу в справі майбутнього державного устрою України⁴.

При цьому не тільки громадськість, але й уряд не було інформовано про одну надзвичайно важливу обставину щодо перспективи виборів до Сейму. Серед низки зобов’язань, взятих П. Скоропадським перед німецьким командуванням в обмін за підтримку його кандидатури, як глави держави, вміщено умову не скликати Сейм без згоди німецької сторони⁵. Водночас проблема представницького органу влади стала однією з нагальних вимог українських політичних партій. У середині червня очолювана С. Петлюрою делегація Всеукраїнського земського союзу на прийомі у гетьмана серед інших питань домогалася конкретної дати виборів до Сейму. Згадуючи цей епізод, П. Скоропадський

писав: “Вказати термін скликання парламенту в той час для мене було абсолютно неможливо, це означало – повернути країну в стан революції. Не маючи налагодженого урядового апарату, не давши опрапоритися жодній здоровій політичній партії, парламент у той час являв би щось безглузде”⁶. Гетьман чітко усвідомлював, що на виборах перемогу отримали б українські соціалістичні партії, а відтак й втратився б сенс здійсненого державного перевороту.

Не сприйняв П. Скоропадський і пропозицію Д. Донцова про скликання тимчасового представницького органу на зразок “Передпарламенту” із земських, думських, громадських діячів. У такий спосіб Рада Міністрів звільнялася від законотворчої функції і зосередилася б на адміністративній роботі. До того ж, опозиційні елементи “мали б трибуну, де говорити”. Така позиція глави держави базувалася на усвідомленні того, що Всеукраїнський земський союз тоді очолював доволі нелюбий гетьманові С. Петлюра.

Законами про тимчасовий державний устрій України на Раду Міністрів покладалися функції не тільки вищого виконавчого, але й законодавчого органу. Не випадково розділ “Про Раду Міністрів і про міністрів” охоплював лише чотири, а розділ “Про закони” – одинадцять статей. Кожному міністерству надавалося право розробки профільних проектів законів. Вони мали обговорюватися й ухвалюватися на засіданнях уряду.

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 публікували в “Державному вістнику”. Було відпрацьовано і процедуру подання супровідних документів до законопроектів – пояснювальних записок, статичних матеріалів тощо. Їх підписували заступники міністрів, директори департаментів, а копії завіряли діловоди⁷.

Як бачимо, в законотворчому процесі важливу координуючу роль відігравала Державна канцелярія. Спочатку її задумано як управління

справами Ради Міністрів, а згодом вона набула статусу самодостатнього урядового органу, оскільки отримала право законодавчої ініціативи і виконувала функції правової експертизи документів. У підрозділах Державної канцелярії було зосереджено потужний загін фахівців з різних галузей права. Зокрема, до компетенції Юридичної ради, члени якої затверджувалися гетьманом, входило опрацювання найбільш складних законопроектів, ініційованих Державною канцелярією, а також надання юридичних висновків на запити 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 подавали на підпис голові Ради Міністрів, а потім й на затвердження гетьманові. Окремий відділ займався кодифікацією законів та складанням збірника зведених законів Української Держави⁸. Очолювали Державну канцелярію відомі правники, сенатори І. Кістяковський та С. Завадський.

Поєднання законодавчих і виконавчих функцій відразу призвело до перевантаження порядку денного роботи Ради Міністрів, оскільки на її розгляд подавалися як законопроекти загальнодержавної ваги, так і безліч другорядних актів. У зв'язку з цим було вирішено утворити Малу Раду Міністрів, статут якої уряд затвердив вже 18 травня⁹. До її складу кожне міністерство делегувало свого представника у ранзі заступника міністра чи директора профільного департаменту. Порядок денний засідань Малої Ради міністрів формувався з доручень уряду, а також питань, внесених головою Малої Ради чи відповідними заступниками міністрів. На цей урядовий орган покладался обов'язок попереднього обговорення тих законодавчих і адміністративних питань, які за своїм нескладним змістом не вимагали взаємної письмової згоди міністерств і відомств. Зокрема, це обговорення проектів штатів і кошторисів, подання міністерств про надпланові асигнування тощо. При розгляді висновку Малої Ради Міністрів в уряді мав бути присутнім її голова. Технічне обслуговування цього органу покладалося на Державну канцелярію. Головою Малої Ради Міністрів був спочатку заступник державного секретаря С. Завадський, а потім заступник міністра продовольчих справ М. Гаврилов.

У процесі законотворення Мала Рада Міністрів відіграла суттєву роль. Задекларований намір передавати до неї лише нескладні справи незабаром знівельювався. Членам “малого уряду” довелося розглядати широкий спектр законопроектів: боротьбу з безробіттям, утворення Державної варти, проекти штатів, класів та оклади службовців центральних установ, а також будівництво каналу Північний Донець – Дніпро. Левову ж частку порядку денного становили питання виділення коштів на різні потреби життєдіяльності держави.

Протоколи засідань Малої Ради Міністрів свідчать про принциповість обговорення її членами актуальних проблем, намагання забезпечити державний інтерес, вгамувати необгрунтовані галузеві фінансові апетити. Примітно, що у серпні 1918 р. при розгляді штатів власного конвою Гетьмана всієї України було запропоновано суттєві скорочення кількості та окладів чинів, коней, авто, бричок та іншого забезпечення цієї служби¹⁰. Журнали засідань Малої Ради передають напружену атмосферу обговорення законопроектів, яке нерідко займало кілька днів. Вони містять чимало “Осібних гадок” членів ради В. Мазуренка (Мінфін), М. Гаврилова (Мінпрод), О. Вишневського (МВС) та інших¹¹.

Слід відзначити, що опрацьовані у Малій Раді Міністрів законопроекти здебільшого підтримувалися урядом і набували чинності. Хоча в протоколах засідань зустрічаються і чимало прикладів суттєвої корекції поданих документів. У ланцюгу підготовки законопроектів Мала Рада виконувала функції сутнісної оцінки питання, міжвідомчої координації та фінансового обмежувача видатків державного бюджету. У поєднанні з правничою експертизою Державної канцелярії все це значно полегшувало працю уряду з ухвали законів.

Упродовж п’яти місяців функціонування Ради Міністрів з 20 травня по 20 жовтня 1918 р., за підрахунками Д. Дорошенка, було обговорено і ухвалено близько 300 законів¹². Павло Скоропадський 29 жовтня називав більшу цифру – 400¹³. Зрозуміло, що, поєднуючи у собі законодавчі та виконавчі функції, уряд змушений був приймати велику кількість розпорядчих актів у формі законів, левову частину яких склали тривіальні ухвали про виділення коштів. І лише кілька десятків були класичними законодавчими актами, створеними для регулювання правовідносин у найважливіших сферах життєдіяльності Української Держави.

Провідне місце серед соціально-економічних реформ П. Скоропадського посідала земельна. Принципові засади аграрної політики було викладено вже в Грамоті гетьмана до всього українського народу: право приватної власності, як фундаменту культури і цивілізації, відновлювалося у повній мірі. Тут вміщено і концептуальне положення майбутньої земельної реформи “відчуження земель по дійсній їх вартості від великих земельних власників для наділення земельними участками малоземельних хліборобів”. Гетьман цілком усвідомлював, що аграрна реформа мусила не тільки розв’язати земельну проблему, а й створити потужну соціально-політичну базу гетьманського режиму, забезпечити лад і спокій у країні, а також виконати продовольчо-сировинні зобов’язання перед союзниками.

Спеціальна комісія під головуванням міністра земельних справ В. Колокольцева зосередилася на виробленні законодавчої бази реформи. Закон від 14 червня “Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями” визначив винятково важливу позицію – норму землево-

лодіння і обмежив її 25 десятинами¹⁴. Наступними були закони “Про утворення земельних комісій” (9 липня), “Про утворення тимчасових земельно-ліквідаційних комісій” (15 липня), “Про затвердження статуту Державного Земельного банку” (23 серпня) та інші.

Однак реформа наштовхнулася на суттєвий спротив поміщиків, які вдалися до силового повернення своїх земель та відшкодування за рахунок селян завданих збитків. Плановану купівлю-продаж землі провести не вдалося. У швидкому просуванні земельної реформи не було зацікавлене й німецьке командування, побоюючись дезорганізації поставок продовольства з України. Утворений восени 1918 р. Державний земельний банк так і не став діяльним інструментом реалізації реформи.

В умовах відсутності представницького органу влади важливим атрибутом громадянського суспільства мали виступити органи місцевого самоврядування. Обрані за законом Тимчасового уряду від 17 травня 1917 р. вони уособлювали демократичні здобутки Центральної Ради. Водночас для гетьмана, який планував ліберальну земельну та інші реформи, базовані на праві приватної власності, важливо було очистити місцеві зібрання та управи від соціалістичних елементів.

МВС намагалося під наступ на органи місцевого самоврядування підвести певну нормативну базу. Розроблений ним статут тимчасових комісій з перевірки земств і міських дум ухвалила Рада Міністрів. 29 червня уряд спеціальним законом дозволив губернським старостам розпускати земські зібрання та управи¹⁵. Нерідко замість них відновлювалася робота старих цензових органів.

У травні було створено комісію з перегляду закону про земське самоврядування на чолі з князем О. Голіциним – великим землевласником, головою Союзу промисловості, торгівлі та фінансів (Протофіс). Підготовлений комісією закон про земські вибори вводив суттєві цензові обмеження: вікові – 25 р., осілості – 1 р., соціально-фахові – не допускалися до участі у виборах військовослужбовці, студенти, ченці, працівники суду, прокуратури та інші. Одночасно працювала комісія з розробки закону про вибори міських дум на чолі з колишнім київським головою І. Дьяковим. Не беручи до уваги протести Всеукраїнського земського союзу, обидва закони було підписано гетьманом¹⁶. Рада Міністрів затвердила графік виборчої компанії, згідно якого вибори мали відбутися 24 листопада і 8 грудня. Але внутрішньополітична ситуація не дозволила їх провести. Підготовка скликання Сейму зупинилася на розробці проекту закону про його вибори.

Особливі надії в пошуках соціальної бази гетьманату П. Скоропадський покладав на відродження козацтва, “яке одвічно було в нас. Оскільки ці всі козаки – хлібороби-власники, то природно, що ідеї більшовизму не прилипли б до них. Я являвся їх безпосереднім главою; спільність інтересів примусила б їх бути відданими мені. Це дуже зміц-

нило б мою владу, і без сумніву, що тоді можна було б проводити і аграрну і інші корінні реформи”¹⁷.

Гетьман особисто приділяв велику увагу проведенню козацької реформи і намагався надати їй законодавчого оформлення. Однак ідея відродження козащини зустріла суттєвий опір Ради Міністрів, яка двічі відправляла законопроект на доопрацювання. Закон “Про відновлення українського козацтва” було затверджено лише у жовтні¹⁸. Українське козацтво очолював особисто гетьман. Пріоритетне право отримання цього статусу мали нащадки українських козаків, лише православні. Відродження козацтва мало насамперед вилитися у формування козацьких військових частин. Проте, незважаючи на енергійні зусилля П. Скоропадського, цей процес йшов повільно. А стрімка зміна зовнішньої і внутрішньої політичної ситуації зовсім його згорнула. Спроба законодавчим шляхом створити замкнену привілейовану національно-соціальну верству і надати їй форму військової організації, відданої особисто гетьманові, не вдалася.

Найефективнішою була законодавча діяльність уряду Української Держави у сферах фінансово-фіскальній та освітньо-культурній. Насамперед, це закони щодо введення та зміцнення національної валюти, функціонування Державної скарбниці, відновлення державної горілчаної монополії, заснування Українського Державного банку, наладження митної та податкової служби тощо. Завдяки впровадженню заходів законодавчого характеру державні прибутки становили близько 3,2 млрд. крб.¹⁹.

Це дозволило спрямувати значні кошти на розвиток національної освіти та культури. Складний процес українізації отримав досить розлогу нормативно-правову базу. Зокрема, це закони: про обов’язкове вивчення української мови, літератури, історії та географії України в усіх середніх школах; про оголошення колишніх російських вищих шкіл українськими державними; про право захисту дисертацій українською мовою; про заснування Київського та Кам’янець–Подільського українських державних університетів; про створення кафедр українознавства в Харківському та Новоросійському університетах, Ніжинському історико-філологічному інституті; про заснування Української академії наук та інші. Асигнування для освітньо-культурної сфери становили понад 227 млн. крб.²⁰.

Серед численних законів, ухвалених Радою Міністрів, виділяється “Тимчасовий закон про Верховне Управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави Ясновельможного Пана Гетьмана всієї України”. Відповідно до цього акту, у перелічених у титулі випадках утворювалася Колегія Верховних Правителів у складі трьох осіб: 1. визначеної гетьманом; 2. обраної Державним Сенатом; 3. виділеної Радою Міністрів. В обумовлених ви-

падках цей тріумвірат набував усіх прав і обов'язків гетьмана, окрім внесення змін до конституційного зводу законів від 29 квітня 1918 р.²¹. Цей закон було введено у дію лише один раз під час офіційного візиту П. Скоропадського до Німеччини у вересні 1918 р. Колегію Верховних Правителів склали: голова уряду Ф. Лизогуб, міністр військових справ О. Рогоза і сенатор Д. Носенко²².

Всього за сім з половиною місяців функціонування гетьманату було видано близько 500 актів, які мали силу закону²³. Особливістю їх була відсутність чіткої різниці між законами і постановами уряду. Всі вони затверджувалися гетьманом. Багато з них містили імператив звrotnої дії. Як правило, це набуття чинності заднім числом. Частина законів вводили в дію по телеграфу, ще до офіційного оприлюднення. Окремі з них мали у назві визначення “тимчасовий”. Надання простим розпорядчим актам статусу законів призводило до зниження їх регуляторної ролі.

Через відсутність парламенту симбіотичне поєднання законодавчих і виконавчих функцій надавало у сфері творення законів явні преференції урядові, який не мав суттєвих противаг і стримувань. Державна канцелярія була урядовою структурою, гетьманська адміністрація не мала повноважень щодо контролю законодавчого процесу.

Не маючи достатніх власних законодавчих напрацювань, відчуваючи значний дефіцит фахових правників, Українська Держава широко використовувала правові акти дореволюційної Росії. Саме на базі “Основного закона Российской империи” (квітень 1906 р.) було складено “Законы про тимчасовий державний устрій України”. Найвищий судовий орган – Державний сенат у своїй діяльності керувався “Учреждением Российского Правительствующего Сената”, “Учреждением Судебных установлений”, “Уставами Уголовного и Гражданского судопроизводства”. Було відновлено чинність “Свода военных постановлений 1869 года” з усіма доповненнями, ухваленими до 27 жовтня 1917 р., “Уложения о наказаних”, закону від 2 грудня 1905 р. про покарання за участь у страйках та інші²⁴.

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

П. Скоропадському не вдалося реалізувати декларацію про близькі вибори представницького органу влади – Сейму. Тільки у листопаді розпочала роботу комісія з розробки проекту закону про вибори до Українського державного Сейму. На засіданнях точилася гостра полеміка щодо його структури. Голова Державного Сенату М. Василенко

відстоював однопалатний, а авторитетний правник Б. Кістяковський – двопалатний варіант. Робота комісії залишилася незавершеною²⁵.

Отже, особливості законотворчого процесу в Українській гетьманській державі полягали в тому, що по-перше, в умовах відсутності представницької гілки влади законодавчими функціями було наділено виконавчий орган – Раду Міністрів. А по-друге, примітною рисою законодавства гетьманату була офіційно задекларована тимчасовість. По-третє, форма прийнятих законів була досить розмитою: від класичних до розпорядчих актів. По-четверте, поряд з новітніми напрацюваннями широко використовувалася законодавча база Російської імперії, залишалися чинними також окремі закони Тимчасового уряду та Центральної Ради. Загалом тогочасна законодавча практика була тотожною характерові, сутності і формі останнього українського гетьманату.

¹ Державний вістник. – 1918. – 16 травня.

² Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – Київ – Філадельфія, 1995. – С. 140, 160.

³ Державний вістник. – 1918. – 16 травня.

⁴ Там само.

⁵ *Дмитришин В.* Повалення німцями Центральної Ради у квітні 1918 року: нові дані з німецьких архівів // Політологічні читання. – 1994. – № 1. – С. 108.

⁶ Скоропадський П. Спогади. – С. 205.

⁷ Державний вістник. – 1918. – 9 червня.

⁸ Там само. – 22 червня.

⁹ Там само. – 2 червня.

¹⁰ Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО), ф. 1064, оп. 1, спр. 10, арк. 156–157.

¹¹ Там само, арк. 30, 36 зв., 50.

¹² *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Т. 2. – 2002. – С. 48.

¹³ Державний вістник. – 1918. – 2 листопада.

¹⁴ Там само. – 16 червня.

¹⁵ Там само. – 11 липня.

¹⁶ Там само. – 21 вересня; 18 жовтня.

¹⁷ Скоропадський П. Спогади. – Київ – Філадельфія. – С. 268.

¹⁸ Державний вістник. – 1918. – 16 жовтня.

¹⁹ *Дорошенко Д.* Вказ. праця. – С. 193.

²⁰ Там само. – С.194.

²¹ Державний вістник. – 1918. – 4 серпня.

²² Там само. – 6 вересня.

²³ Українське державотворення. Словник-довідник. – К., 1997. – С. 196.

²⁴ ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 12, арк. 55, 65; спр. 13, арк. 83–84, 87–87 зв.

²⁵ Там само, ф. 1216, оп. 1, спр. 10, арк. 1–4 зв.

В статье исследуются характерные особенности законотворческой практики в Украинском Государстве, обусловленные деформацией политической ветви власти. Освещается законодательная деятельность Совета Министров и подготовка выборов в Украинский Сейм.

Ключевые слова: законы; Совет Министров; гетман; Государственная канцелярия; Сейм.

This article investigates the characteristic features of legislative practice in the Ukrainian state, due to deformation of the political system and lack of representative branches of government. Clarifying the legislative activities of the Council of Ministers and the preparation of elections to the Ukrainian Sejm.

Keywords: laws; the Council of Ministers; the hetman; the State Chancellery; Sejm.