

ми повноваженнями на рівні як штатів, так і федеративної держави<sup>1</sup>. На жаль, автор не торкався питань щодо порядку організації парламентських установ і порядку посідання посади як президента слов'янської федерації, так і президентів штатів, а також строків їх повноважень<sup>2</sup>.

Незважаючи на короткочасний строк існування Кирило-Мефодіївського товариства, певну недосконалість і розпорошеність державно-правових ідей, головне, що було зроблено братчиками, — це обґрунтування ідеї та концепції української самостійної держави, побудованої на демократичних засадах, як закономірного і неминучого розвитку України.

*Надійшла до редакції 07. 08. 06*

*В. Єрмолаєв, професор НЮА України*

## **Українська Центральна Рада: процедурні питання у здійсненні повноважень вищого представницького органу державної влади**

У попередній статті автора йшлося про організацію і порядок роботи Української Центральної Ради (УЦР), розроблення законодавчої процедури та механізму їх реалізації. В даній статті ставиться за мету дослідити процедуру питання у здійсненні нею повноважень як представницького органу державної влади.

Головною функцією УЦР, як уже відзначалося, стало законотворення. Найбільш повне уявлення про сам законодавчий процес в УЦР, так і порядок підготовки та розгляду законопроектів дає процедура підготовки та розгляду найважливіших, складних законів, таких як Тимчасовий земельний закон або Закон «Про національно-персональну автономію».

Спроби УЦР ще влітку і в жовтні 1917 р. розглянути й затвердити земельний законопроект, розроблений Секретарством земельних справ і поданий Тимчасовому уряду, «наслідків не дали»<sup>3</sup>. Після його падіння на сьомій сесії УЦР 30 жовтня Секретарство земельних справ представило загальним зборам той самий законопроект про передачу землі зе-

<sup>1</sup> Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. — К., 1993. — С. 50–51.

<sup>2</sup> Див.: *Романенко О. В.* Розвиток політико-правової думки XIX–XX ст.: про інститут президентства в Україні / *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* — К., 2001. — Вип. 12. — С. 201–202.

<sup>3</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. — К., 1996. — Т. 1. — С. 356–357.

мельним комітетам. Обґрунтовуючи необхідність його прийняття, К. Мацієвич посилався на те, що це «тимчасовий законопроект, який не порушує основ володіння, не одміняє земельної власності». За прийнятою резолюцією, проект якої було запропоновано фракцією соціалістів-революціонерів, законопроект було вирішено прийняти «до відома». Визнаючи цю справу негайною, збори доручили Малій раді «детально обміркувати», доповнити, ухвалити його «і через Секретаріат перевести в життя, ідучи невпинно до соціалізації землі»<sup>1</sup>. Проте справа підготовки закону виявилася складнішою.

При обговоренні проекту III Універсалу на засіданні Малої ради лунали протести проти переходу землі в розпорядження земельних комітетів без викупу<sup>2</sup>. Однак, враховуючи радикальні вимоги найбільшого селянства, III Універсал повідомляв про скасування існуючого права власності на землю, оголошував її власністю всього трудового народу і передачу йому землі без викупу. УЦР доручала генеральному секретарству земельних справ негайно розробити закон про те, як поряdkувати земельним комітетам до Українських Установчих зборів. Та вони вже розподіляли поміщицькі землі та майно.

На восьмій сесії УЦР у грудні 1917 р. Б. Мартос повідомив про «ті страшні розрухи та безлад, які виникли по селах через хибно зрозумілий проголошений Третім Універсалом перехід землі до рук народу». Він закликав УЦР найскоріше вирішити земельне питання<sup>3</sup>. На зборах було зачитано проект «Тимчасового земельного закону» і почалось тривале й гостре його обговорення на шести засіданнях 14–17 грудня. Було схвалено резолюцію, запропоновану фракцією соціалістів-революціонерів, яка визнала законопроект «не відповідаючим інтересам трудового селянства України», пропонувала створити комісію з представників фракцій «з правом кооптації фахівців з дорадчим голосом», «цілковитого скасування власності на землю та соціалізації її», комісія не роз'їдеться, поки новий закон не буде представлений і затверджений Малою радою. Посада ж генерального секретаря земельних справ мала бути негайно замінена українським есером. За резолюцію есерів проголосувало 131, проти – 101, утрималось 13 членів Ради. Проект резолюції фракції українських соціал-демократів, який пропонував створити комісію на пропорційній основі, не набрав більшості<sup>4</sup>. Таким чином, домінування есерів в УЦР визначило

<sup>1</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 377.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 398.

<sup>3</sup> Див.: Там само. – Т. 2. – С. 22–24.

<sup>4</sup> Див.: Там само. – С. 28–29, 34–55.

найголовніші засади розв'язання земельного питання, вирішально вплинуло на порядок подальшої роботи над проектом закону.

19 грудня газета «Народна воля» подала інформацію про роботу земельної комісії: робота відбувається «безперестанно», кожного дня до 12 години ночі, «досі обговорюються основні засади Тимчасового земельного закону»<sup>1</sup>.

У ІV Універсалі повідомлялось про закінчення роботи комісії. Законопроект «цей буде розглянуто за кілька днів у повній Центральній Раді»<sup>2</sup>. Але робота останньої відбувалась «під гарматні постріли та вибухи снарядів», як записано в протоколі, і тому (знов втручання надзвичайних обставин!) процедура обговорення законопроекту була порушена. П. Христюк лише виклав «основні принципи та головні ідеї» нового законопроекту (пояснювальна записка і всі матеріали до законопроекту залишились у арештованих членів комісії) та прочитав його<sup>3</sup>. На наступному засіданні загальних зборів М. Грушевський запропонував зборам «без обговорення затвердити внесений напередодні проект земельного закону в цілому з тим, щоб потрібні дрібні поправки до цього закону потім зробити Малій раді». УЦР одногослосно прийняла земельний закон. Так надзвичайні обставини й есерівські уподобання Голови УЦР позначились на багатостраждальному законі, процедурі його читання, обговоренні та прийнятті.

Більш гладко йшла підготовка Закону «Про національно-територіальну автономію». Законопроект, який довго вироблявся Генеральним Секретаріатом, було подано в Малу раду з поправками комісії законодавчих внесень 30 грудня 1917 р. Розпочалося його обговорення, яке тривало до 9 січня 1918 р. Закон було прийнято з поправками «після постатейного читання і детального обміркування... одногослосно під грім оплесків усіх присутніх»<sup>4</sup>.

Законодавчий процес не зупинився і під час перебування УЦР на Волині. Незважаючи на те, що Мала рада збиралася не в повному складі (найменше — 12–14 її членів), вона приймала важливі закони і рішення. Судячи з протоколів, це відбувалося за спрощеною процедурою: внесення раніше напрацьованих законопроектів тією чи іншою комісією (частіше — комісією законодавчих внесень), які приймалися після короткого обговорення або й без нього. Так були прийняті закони про перехід України на нове літочислення, про державну символіку, про грошову одиницю, про Тимчасовий статут, про громадські роботи та ін.

Після повернення до Києва засідання Малої ради відбувалися (майже щоденно) за звичайним режимом — «членів Ради багато. Хори пере-

<sup>1</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 50.

<sup>2</sup> Там само. – С. 103.

<sup>3</sup> Див.: Там само. – С. 113.

<sup>4</sup> Там само. – С. 82–83, 87–88, 98.

повнені публікою»<sup>1</sup>. Більше уваги приділяється додержанню регламенту, ретельному опрацюванню проектів законів, їх обговоренню. У квітні 1918 р. порядок проходження законопроектів був дещо формалізований. Проекти повинні були надсилатись до канцелярії за 2–3 дні до початку їх розгляду. У кожному проекті повинні були міститися посилення на чинні закони чи установи, а також думка керівників міністерств щодо скасування або змін старих законів<sup>2</sup>.

Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих УЦР, оформлялися її канцелярією і підписувались Головою Ради або одним з його товаришів чи заступників, секретарем, а затверджувалися генеральним писарем чи виконуючим його обов'язки. Короткі закони або постанови УЦР друкувалися у вигляді витягів з протоколу засідання. Законодавчі акти друкувалися у газетах «Вісти з УЦР», «Нова рада», «Вісник Генерального Секретаріату», «Народна воля», «Робітнича газета» та інших для широкого освідомлення населення. Текст Конституції УНР 29 квітня 1918 р. був розглянутий Малою радою у трьох читаннях і прийнятий<sup>3</sup>. Проте на його промульгацію вже не вистачило часу, і Основний закон УНР не набрав правової чинності.

Установча діяльність УЦР по формуванню «парламентського уряду» теж відбувалася за виробленою нею процедурою. Основними елементами і етапами установчої процедури були: вироблення її президією і Малою радою списку членів уряду; обговорення його на нарадах фракцій, на загальних зборах або засіданнях Малої ради — складу та програмної декларації, їх затвердження. Так, список першого складу Генерального Секретаріату було складено на засіданні Малої ради 17 червня<sup>4</sup>. П'ята сесія УЦР обговорила й ухвалила його склад та Декларацію, внівши зміни в її зміст за пропозицією фракцій<sup>5</sup>.

Після II Універсалу Мала рада розглянула зміни в його складі, затвердила бюджети окремих Секретарів, прийняла Статут Генерального Секретаріату<sup>6</sup>. Його ж відставка після «Інструкції» Тимчасового уряду і формування нового складу розглядалися спочатку на нарадах фракцій, які не дійшли згоди щодо кандидатур генеральних секретарів та принципів формування уряду. За прийнятою пропозицією фракції українських есерів Мала рада ухвалила доручити формування Кабінету пре-

<sup>1</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 190, 195, 226, 231 та ін.

<sup>2</sup> Див.: Український парламентаризм: Минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 89.

<sup>3</sup> Див.: Українська Центральна Рада. – Т. 1. – С. 329.

<sup>4</sup> Див.: Там само. – С. 105–106.

<sup>5</sup> Див.: Там само. – С. 116–120, 131–132, 134.

<sup>6</sup> Див.: Там само. – С. 176–178, 179, 180–182, 183.

здіям фракцій. Незважаючи на те, що фракція есерів не дійшла згоди з іншими фракціями і утрималась при голосуванні, Мала рада затвердила узгоджений список генеральних секретарів і доручила Президії подати його на затвердження Тимчасового уряду<sup>1</sup>.

Після падіння уряду сьома сесія УЦР 29 жовтня заслухала звіти генеральних секретарів, без обговорення затвердила доповнення Секретаріату комісарами у справах військових, судових, продовольчих, залізничних, пошти та телеграфу<sup>2</sup>. Розширення складу Генерального Секретаріату було продовжено на загальних зборах 1 листопада. «За згодою фракцій» було затверджено генеральних секретарів та комісарів (останні в подальшому теж зватимуться генеральними секретарями. — *В. Є.*). Представники партій «меншостей» (меншовики, народні соціалісти, сіоністи, бундівці) домоглися перерви для проведення наради. Після перерви вони запропонували свою кандидатуру від Бунду. Подані кандидатури було затверджено<sup>3</sup>.

Теж на сесії і теж майже без обговорення на дев'ятих загальних зборах було сформовано склад Ради народних міністрів<sup>4</sup>. Кандидатури міністрів і «головні точки програми» Кабінету представляв В. Голубович. Отже, і раніше кандидатура голови уряду окремо не подавалась і не обговорювалась.

Після повернення УЦР до Києва В. Голубович подав 19 березня 1918 р. Малій раді «список нового кабінету». Потім виступили представники фракцій з оцінкою дій уряду, заявами щодо його нового складу та з приводу відсутності декларації<sup>5</sup>. Остаточний список кандидатур складу Кабінету міністрів і «Декларацію В. Голубовича» було подано Малій раді 24 березня. Вона затвердила склад Кабінету, а обговорення декларації було вирішено перенести на фракційні наради і наступні засідання Ради<sup>6</sup>. Проте обговорення на наступному засіданні Малої ради 26 березня фактично не було. Обмінявшись думками, члени Ради ухвалили «формулу переходу до чергових справ» з побажаннями, аби по остаточному сформуванні складу Ради міністрів було подано на розгляд Центральної Ради більш докладну програму діяльності уряду<sup>7</sup>. Але цього вже так і не було зроблено. На наступних засіданнях Малої ради обговорювались і затверджувались структура, штати, фінансове забезпечення окремих міністерств, кандидатура міністра з єврейських і польських справ.

<sup>1</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — С. 260.

<sup>2</sup> Див.: Там само. — С. 373–374, 375.

<sup>3</sup> Див.: Там само. — С. 381.

<sup>4</sup> Див.: Там само. — Т. 2. — С. 114–115.

<sup>5</sup> Див.: Там само. — 215–216.

<sup>6</sup> Див.: Там само. — С. 227–228.

<sup>7</sup> Див.: Там само. — С. 232.

Таким чином, процедура формування складу уряду набула досить усталеного парламентського характеру. Порядок попереднього розгляду справ на нарадах фракцій використовувався діячами УЦР і в рішенні справ щодо формування органів судової влади. Так, за поданням Генерального секретаря судових справ М. Ткаченка 3 січня 1918 р. Рада передала «списки кандидатів на суддів на розгляд фракцій»<sup>1</sup>. Останнім вистачило перерви. При голосуванні обраними судьями Генерального та апеляційного судів були ті кандидатури, хто набрав найбільшу кількість голосів. На конкурсній основі, але за більш ускладненою процедурою відбулися нові вибори суддів до Генерального суду УЦР та Київського апеляційного суду 2 квітня<sup>2</sup>.

Важливою парламентською процедурою в УЦР було здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади — заслуховування звітів уряду на загальних зборах Ради, відповіді голови уряду чи його членів на запити депутатів, обговорення і затвердження урядової декларації, бюджету. За результатами розгляду звітів і декларацій, як правило, приймалася відповідна постанова. На шостій і восьмій сесіях УЦР обговорення доповіді В. Винниченка було перенесено на фракційні засідання. І це не випадково, адже заслуховування Генерального секретаріату відбувалось у формі «доповідей», «звідомлень» та їх обговорення.

Спеціальною процедурою парламентського контролю, застосованою УЦР, було, починаючи з її третіх загальних зборів, утворення і заслуховування тимчасових слідчих комісій з окремих справ<sup>3</sup>. Пізніше, у січні та квітні 1918 р., створювалися парламентські слідчі комісії з досить широкими повноваженнями щодо перевірки додержання законів органами виконавчої влади<sup>4</sup>.

За спеціальною процедурою відбувалась і ратифікація УЦР Брестського договору. Після повернення української делегації до Києва протягом п'яти днів (12, 13, 14, 15 і 17 березня) в Малій раді тривали дебати щодо його ратифікації<sup>5</sup>. На засіданнях виступили члени делегації, представники фракцій, які виклали позиції своїх партій. З великою промовою виступив М. Грушевський, «знайомлячи членів Ради з історичною підкладкою щодо становища Холмщини і Бессарабії». Після закінчення обговорення «справи миру» було вирішено «передати договір в комісію з 27 членів, представників усіх фракцій Малої ради». Ця парламентська комісія (визначення М. Грушевського) створила дві підкомісії — юридичну й економічну, ретельно вивчила умови мирного договору та його наслідки для України

<sup>1</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 88.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 242.

<sup>3</sup> Див.: Там само. – Т. 1. – С. 82.

<sup>4</sup> Див.: Там само. – Т. 2. – С. 111–112, 246–247.

<sup>5</sup> Див.: Там само. – С. 195, 196–197, 202–203, 204–207, 212–213.

і 17 березня доповіла Малій раді свої висновки. Нові дебати закінчилися ухваленням ратифікаційної резолюції, яка затверджувала умови договору.

Дієвою формою парламентського контролю були депутатські запити — «інтерпеляції». Спочатку вони фіксувались в протоколах як запитання, заяви від імені фракцій, а після III Універсалу — як офіційні звернення від імені фракцій до уряду, його голови чи окремих генеральних секретарів. Вони стали традиційними на загальних зборах і засіданнях Малої ради (іноді — по три запити однієї і тієї ж самої фракції)<sup>1</sup>.

Порядок розгляду питань, пов'язаних з внутрішнім становищем у країні, перебігом політичних подій тощо визначався прагненням УЦР направити їх в русло державотворення і залежав від характеру розглядуваних на зборах питань. Це й заслуховування посадових осіб з невідкладних справ (переговори з Тимчасовим урядом, військових, земельних продовольчих питань), доповідей з місць від різних громадських організацій і органів місцевого самоврядування, обговорення «біжучих справ» тощо. З найгостріших питань розгорталися пристрасні дебати, фракційні наради, обговорення проектів резолюцій, постанов. З приводу надзвичайних подій відбувались екстрені або закриті засідання Малої ради. З метою освідомлення або парламентського контролю Центральна Рада надсилала своїх представників до різних установ, військових частин, делегації до Тимчасового уряду, головнокомандуючого Південно-Західним фронтом О. Брусилова для вивчення надзвичайних подій (у справі полуботківців, «Переяславської республіки») тощо.

Інші парламентські процедури (фінансові справи, прийняття бюджету тощо) відрізнялися лише їх спрощеним порядком.

Таким чином, Центральна Рада повністю реалізовувала компетенцію і функції, порядок роботи парламентської установи, якою вона поступово стала попри всі недоліки і невирішені проблеми, особливо — територіального представництва. Останні — наслідки не тільки непрофесійного складу УЦР, політичних уподобань її лідерів і діячів, а й надзвичайно складних обставин, в яких вона діяла. Як відзначав видний діяч Ради О. Шульгін, раптовість розриву з метрополією восени 1917 р. позбавила Україну змоги планомірно творити свою державність<sup>2</sup>. На роботі Ради позначились не лише спроби поєднати соціалізм з національною ідеєю, а й свідоме прагнення лідерів УЦР демократизувати законодавчий процес, управління державою на українській території постімперської Росії.

*Надійшла до редколегії 24. 07. 06*

<sup>1</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 248–253.

<sup>2</sup> Див.: Шульгін О. Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи). Статті, документи, промови. – К., 1918. – С. 13.