

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. Рум'янцев, член-кореспондент АПрН
України

Лютнева революцій 1917 року і створення Українського парламенту – Центральної Ради (до 90-річчя створення Центральної Ради)

Лютнева революція 1917 р. в Росії відкрила перед країною декілька можливих шляхів розвитку, включаючи ліберально-реформістський і пролетарсько-революційний.

Оригінальний розвій подій стався в Україні. Тут поряд з ліберально-реформаторським та пролетарсько-революційним варіантами на політичній арені з'являється третя сила — національно-демократична, яка виступала за відродження української національної державності.

В організаційному русі за відродження української державності домінували три політичні партії соціалістичного спрямування: Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП), Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР) та Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ).

Отже, з перемогою лютневої революції 1917 р. основні політичні баталії в Україні точилися не навколо моделей (форми правління) майбутньої Української держави. Про це ніхто серйозно не думав, вважали, що соціалістична революція одним ударом перетворить імперію на сім'ю рівноправних братніх народів. Головною вважали проблему соціалістичної трансформації українського суспільства¹.

Проте практика державного будівництва в Україні йшла в напрямку створення демократичної, республіканської форми правління, про що яскраво свідчать організація та діяльність Української Центральної Ради як революційного українського парламенту.

¹ Див.: Українська державність у ХХ столітті: Історико-політологічний аналіз. – К., 1996. – С. 14.

Становлення і розвиток Центральної Ради, її трансформування з громадсько-політичного в представницький орган, революційний парламент України — важливий етап в історії українського державотворення.

Центральна Рада як організаційний осередок українського національно-державного відродження із самого початку своєї діяльності ставила за мету скликання широкопредставницького форуму українства, який би сформував склад Центральної Ради, зробивши її репрезентантом населення України.

Саме із цього виходила підготовча нарада (26 березня 1917 р.) по скликанню Всеукраїнського національного з'їзду, де було вирішено комплектувати склад Центральної Ради на умовах представництва від етнічно-українських губерній (Київської, Полтавської, Подільської, Херсонської, Катеринославської, Волинської, Харківської — по 4 представника, від Таврійської і Чернігівської — по 3, від міст Одеси, Харкова і Катеринослава — по 2). Територіальне представництво мало доповнюватися членами Центральної Ради, обраними від різних верств населення (від робітників — 5, селян — 5, кооперативів — 5, студентства — 5), численних партій (автономістів-федералістів — 5, соціал-демократів — 4, радикальних демократів — 3, соціалістів-революціонерів — 3), військових, просвітих, наукових та професійних організацій Києва.

Ці принципи були реалізовані Всеукраїнським національним з'їздом (6–8 квітня 1917 р.) при обранні нового складу Центральної Ради. До неї увійшло 118 чол., приблизно з однаковою кількістю осіб як від територій, так і від громадських організацій. Зважаючи на такі обставини днем народження Центральної Ради як представницького органу всієї української людності треба вважати 8 квітня 1917 р.¹

Слід зауважити, що система виробів була не зовсім досконалою. Якщо вибори від територій мали певну систему, то вибори від громадських і партійних організацій майже не піддаються якомусь логічному осмисленню. З розробленої схеми абсолютно не зрозуміло, на яких підставах ті чи інші репрезентанти одержали саме таку кількість місць у Центральній Раді. Це свідчить про те, що ні політична, ні соціальна структура національного руху на момент скликання Всеукраїнського національного з'їзду повною мірою ще не визначились.

Національний з'їзд надав Центральній Раді право кооптувати до свого складу нових членів, яке було значно розширено в «Наказі Українській Центральній Раді» від 23 квітня 1917 р. Центральна Рада широко користувалась цим правом.

¹ Див.: *Мироненко О. М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995. — С. 25–26.

Навесні–влітку 1917 р. роль Центральної Ради як представницького органу, центра всього політичного і правового життя в Україні стрімко підвищується, виявом чого стали всеукраїнські селянський, два військових та робітничий з'їзди. Вони висловили повну підтримку політиці Центральної Ради, обрали всеукраїнські ради військових, селянських та робітничих депутатів. Центральна Рада кооптувала ці ради, як і Генеральний військовий комітет, у число своїх членів.

У сесія Центральної Ради (28 червня 1917 р.) пішла на значні зміни у складі Центральної Ради, відмінні від тих, що були встановлені Всеукраїнським національним з'їздом. Віднині головним стало вважатися представництво в Центральній Раді рад селянських (212 чол.), військових (132 чол.) та робітничих (100 чол.) депутатів, а також Генерального військового комітету (27 чол.). Територіальне представництво від губерній, великих міст та українських колоній залишилось без змін. Головним політичним партіям надавалась однакова кількість місць — по 5. Таку ж кількість представників посилали до Центральної Ради учительська спілка, студентство і кооперативи. Така реорганізація складу Центральної Ради визначила кількість її членів 588 мандатами ¹.

Але головною зміною у складі Центральної Ради було рішення про доповнення її делегатами від національних меншин, що мешкали в Україні. Ця акція свідчила про досягнення порозуміння між українською демократією та неукраїнськими революційними демократичними колами, а головне — вона перетворювала Центральну Раду з органу суто національного на Тимчасовий крайовий парламент ², тобто у справжній центр політико-правового життя в Україні. Представникам неукраїнської революційної демократії було надано право обрати 202 дійсних членів Центральної Ради та 51 кандидата ³.

Значний інтерес для характеристики Центральної Ради як представницького органу становить її національний, соціальний та партійний склад.

У складі Центральної Ради українцям належало приблизно 75 % мандатів, решта — національним меншинам. Серед останніх місця розподілялись так: росіяни мали понад 14 %, євреї — приблизно 6 %, поляки — 2,5 % ⁴. Отже, склад Центральної Ради дуже точно відображав національну структуру українського суспільства на той час.

¹ Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – К., 1996. – Т. 1. – С. 139.

² Див.: *Грушевський М.* Україна і Росія // Хто такі українці і чого вони хочуть? – К., – 1991. – С. 29.

³ Див.: Нова Рада. – 1917. – 30 лип.

⁴ Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 12.

Скупі відомості про соціальний стан і походження членів Центральної Ради дозволяють встановити їх умовно. Більш-менш впевнено можна говорити про соціальний склад Центральної Ради, обраний Всеукраїнським національним з'їздом, із 118 членів якого не менш 100 належало до інтелігенції¹.

У складі Центральної Ради були представлені і жінки. Причому їх кількість у складі цього органу невпинно зростала, хоча і не відповідала ролі жінок в українському суспільстві².

Соціальний склад Центральної Ради істотно змінюється після завершення її формування. Із 798 мандатів 471 володіли всеукраїнські ради військових, селянських, та робітничих депутатів. Але говорити конкретно, хто стояв за цими мандатами, важко. Серед депутатів Всеукраїнської селянської ради переважало найбідніше селянство, яке складало соціальну базу «Селянської спілки». Селяни становили й значну частину всеукраїнської військової ради, принаймні солдатів, матросів, унтер-офіцерів, прапорщиків³. Всеукраїнський робітничий з'їзд представляв незначну частину пролетаріату України (приблизно 40 тис. з 3,5 млн. робітників України), та й то переважно сільсько-господарський пролетаріат. Проте в раді робітничих депутатів домінували представники інтелігенції⁴.

Відносно складу Центральної Ради можна зазначити ще одну цікаву рису — вік депутатів, серед котрих переважала молодь до 25 років⁵.

І хоча Центральну Раду так і не було обрано на основі загального виборчого права, яке лише і могло б засвідчити її абсолютну легітимність, а порядок її комплектування був недосконалий, слід визнати, що такий порядок формування Центральної Ради в тих історичних умовах робив її значною мірою репрезентантом українського народу, а відтак, давав їй морально-правові підстави ставити і вирішувати питання установчого характеру щодо форми Української держави.

Поряд з формуванням складу Центральної Ради йшов процес визначення її структури й організаційно-правових форм діяльності, котрому були притаманні демократичні, парламентські засади.

¹ Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. I. – С. 12.

² Див.: *Срмолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). – Х., 2005. – С. 165.

³ Див.: *Щусь О. Я.* Всеукраїнські військові з'їзди // Історичні зошити. – 1992. – № 7. – С. 44.

⁴ Див.: *Грищенко А. Я.* Українські робітники на шляху творення національної держави (1-й Всеукраїнський робітничий з'їзд 11–14 (24–27) липня 1917 р.) // Там само. – № 5. – С. 38–39.

⁵ Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України: Від середини XVII століття до 1923 року. – К., 1995. – Т. 2. – С. 467.

Згідно з демократичними організаційними принципами вищим органом Центральної Ради визначалися її загальні збори (згодом — сесії).

8 квітня 1917 р. відбулися перші офіційні загальні збори Центральної Ради, у вигляді яких розпочалась її колегіальна діяльність. Сесії були вищим органом Центральної Ради і відбувалися в атмосфері вільного обміну думками, гострих дискусій, рішення ухвалювалися більшістю голосів. Правова регламентація роботи сесій містилась у «Наказі Українській Центральній Раді». Загальні збори, зазначалось у цьому документі, «визначають напрям і характер всієї роботи Української Центральної Ради»¹.

Загальні збори мали скликатися не рідше одного разу на місяць, а у випадку нагальної потреби передбачалися екстрені збори.

Компетенція загальних зборів Центральної Ради законодавчим шляхом не визначалась, а складалась у ході практичної діяльності Ради. На сесіях Центральної Ради вирішувались питання її внутрішньої організації (обрання Комітету, Президії, комісій та визначення правових підстав їх організації та діяльності), формування уряду України (Генерального Секретаріату, Ради Народних міністрів), ухвалення найважливіших законів (про землю, про вибори до Українських Установчих зборів, про 8-годинний робочий день тощо). Але в більшості загальні збори Центральної Ради були форумом, де обговорювалися загальна ситуація в Україні, конкретні проблеми, що виникали у зв'язку з тими чи іншими подіями, накреслювалися напрями майбутньої діяльності тощо.

Невпинно зростаюча кількість членів Центральної Ради робила її загальні збори, незважаючи на широкі повноваження, малоефективною структурою. Політичні емоції, демагогія і популізм на сесіях Центральної Ради нерідко переважали над конструктивною політикою².

Більш оперативною і дієвою структурою Центральної Ради була Мала Рада, яка спочатку діяла як виконавчий орган і називалась Комітетом Центральної Ради.

Перший склад Комітету було обрано 8 квітня 1917 р. загальними зборами Центральної Ради у складі 20 чол. (голова Центральної Ради, два його заступники та 17 членів). Згідно з «Наказом Українській Центральній Раді» його склад поширювався до 33 членів, з яких лише 20 (враховуючи голову Центральної Ради та двох його заступників) обиралися загальними зборами, решта поповнювалась рішеннями самого

¹ Вісті з Української Центральної Ради. — 1917. — № 5.

² Див.: *Семенко В. І.* Історія Східної України. Поновлення кайданів (1917–1922). — Х., 1995. — С. 24–25.

Комітету, котрий також обирав голів комісій, діючих при Центральній Раді, її секретарів та скарбника.

Права і обов'язки Комітету було визначено «Наказом Українській Центральній Раді». Комітету доручалося виконувати поточну роботу «в конкретній, постійно змінюючійся обстановці моменту»¹.

Дуже швидко Комітет став керівним осередком Центральної Ради, формував ініціативи, які вносилися на розгляд сесій, готував проекти найважливіших рішень і навіть проголошував їх іменем Центральної Ради. Комітет розпоряджався фінансами Центральної Ради, контролював і спрямовував поточну роботу, здійснював зв'язок з місцями, керував діяльністю канцелярії, повідомляв губернські й повітові ради про постанови Центральної Ради і свої рішення.

Наприкінці червня 1917 р. після утворення Генерального Секретаріату, до відання якого відійшли виконавчі функції, відбулися принципові зміни у статусі Комітету Центральної Ради. Відтепер він став називатися Малою Центральною Радою і мав законодавчі функції в проміжках між сесіями.

29 червня 1917 р. Комітет одержав право «вирішення всіх нагальних справ, що належать до компетенції Центральної Ради»². Одночасно розширився до 40 чол. його склад. Реорганізація Комітету продовжилася на початку липня, коли його склад поповнився на 30 % (18 осіб) політичними діячами, які репрезентували національні меншини, що проживали в Україні³. У перебігу цієї реформи Комітет остаточно змінив свою назву і став іменуватися Малою Радою.

Важливим кроком на шляху до правового закріплення організаційних форм діяльності Малої Ради стало затвердження 1 серпня 1917 р. «Розкладу роботи Малої Ради і її комісій»⁴, що чітко регламентував порядок обговорення питань і ухвалення на їх підставі рішень Малою Радою та поставив на правову основу діяльність її комісій.

Мала Рада щотижня повинна була збиратися на чергові збори. В разі необхідності голова Ради міг скликати і надзвичайні збори. Засідання Малої Ради вважалися правомочними за наявності кворуму: для схвалення важливих законодавчих рішень кворум встановлювався у 2/3 загального числа членів, а для менш відповідальних — 1/2. Рішення схвалювалися простою більшістю голосів відкритим, закритим чи поіменним голосуванням. Керівна роль на засіданнях Малої Ради відводилась голові

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. I. – С. 71.

² Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – № 15–16.

³ Див.: Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – № 17..

⁴ Див.: Там само. – № 19.

Центральної Ради, котрий скликав і вів засідання, пропонував порядок денний, керував обговоренням, підбивав його підсумки, встановлював порядок голосування пропозицій, що надходили від фракцій¹.

Регламент обійшов мовчанням питання про підзвітність Малої Ради перед Центральною Радою. І хоча такі звіти робилися, вони мали скоріше інформаційний, а не підзвітний характер. На практиці Мала Рада стала відігравати провідну роль у діяльності Центральної Ради. Тільки Мала Рада мала значення, оскільки пленум Центральної Ради збирався раз на декілька місяців і, відтворюючи у розширеному масштабі те ж саме співвідношення сил, не вносив нічого нового².

Мала Рада формувалася на основі пропорційності між фракціями, що склали Центральну Раду. У серпні 1917 р. з 63 членів Малої Ради до українських партій належало 35, єврейських — 15, російських — 10; польських — 4 особи.

У практиці роботи як Центральної, так і Малої Ради склався певний порядок підготовки ухвалення та оприлюднення нормативних актів. Цей порядок забезпечував можливість ретельної підготовки проекту, всебічного його обговорення, урахування думок фахівців.

Зміцнювалась і створена на початку існування Центральної Ради її Президія, яка виконувала функції повсякденного керівництва підготовчою роботою до сесій Центральної Ради і засідань Малої Ради.

Яскравим виявом прихильності Центральної Ради до політичного й ідеологічного плюралізму стало оформлення влітку 1917 р. у Центральній Раді партійних фракцій соціал-демократів, радикал-демократів, есерів, позапартійних соціалістів, націонал-революціонерів, трудовиків та ін.

Про демократичний характер представницького органу українського народу говорило й те, що у його складі перебували представники численних громад: спілки автономістів, товариства «Просвіта», товариства українських правників, військових товариств, українського союзу жінок, юнацької спілки та ін.

У дусі вимог парламентаризму складався і депутатський статус членів Центральної Ради, котрі повинні були працювати на постійній основі. Їм надавались широкі гарантії для виконання депутатських обов'язків, передусім право депутатського запиту, забезпечувалася депутатська недоторканність.

¹ Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. I. – С. 208–209.

² Див.: *Гольденвейзер А. А.* Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. – М., Л., 1930. – С. 30.

І хоча в процесі державотворення часів Центральної Ради було багато проблем, серед яких — форма Української Держави, її державно-правові стосунки з Росією, організація власної армії, системи правоохоронних органів тощо, але історія Центральної Ради переконливо свідчить, що вона формувалась як широкопредставницький орган українського народу, речник його волі і загалом своєрідний революційний парламент, організований і діючий на демократичних засадах.

В. Гончаренко, член-кореспондент
АПрН України

Право законодавчих органів УСРР на конституційні протести і його реалізація у 1920-ті роки

В історії України ХХ ст. був досить тривалий період перебування у складі утвореного за її участю 30 грудня 1922 р. Союзу РСР, який згідно з установчими документами (Декларація про утворення СРСР 1922 р. і Договір про утворення СРСР 1922 р.) визнавався союзною державою, утвореною на основі добровільного об'єднання рівноправних радянських соціалістичних республік (РСФРР, УСРР, БСРР, ЗСФРР) зі збереженням за кожною з них права вільного виходу із складу СРСР¹. 31 січня 1924 р. II з'їзд Рад СРСР затвердив Конституцію СРСР, в основу якої були покладені зазначені Декларація і Договір. У зв'язку з утворенням СРСР до Конституції УСРР 1919 р. IX Всеукраїнський з'їзд Рад (травень 1925 р.) вніс зміни, пов'язані з утворенням союзної держави і входженням до її складу УСРР.

Союз РСР як союзна держава мав конституційно визначені центральні органи влади (з'їзд Рад СРСР, Центральний Виконавчий Комітет СРСР (ЦВК), Президію ЦВК), а також виконавчий і розпорядчий орган — Раду Народних Комісарів СРСР (РНК). Для безпосереднього керівництва галузями державного управління, що входили до кола предметів відання РНК СРСР, утворювалися народні комісаріати СРСР (загальносоюзні та об'єднані). Договір про утворення СРСР 1922 р.,

¹ Див.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. — М., 1984. — С. 50–51.