

## ОРГАНІЗАЦІЯ І РЕГЛАМЕНТ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ



**В. ЄРМОЛАЄВ**

*доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
директор Інституту післядипломної освіти  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

У сучасних вітчизняних історико-правових та історичних дослідженнях становлення парламентаризму в строкатій системі вищих представницьких установ доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. в Україні визначне місце займає історія Української Центральної Ради (УЦР). І це закономірно з огляду на історичне місце й активне державотворення першим вітчизняним парламентом, його короткочасний, але багатющий досвід. Проте й сьогодні у його вивченні залишається ще чимало «білих плям». Серед них — організаційний досвід УЦР, розробка нею парламентського регламенту та його роль у законотворенні. Їх висвітленню допомагають нині опубліковані протоколи засідань УЦР, праці та спогади її діячів, окремі аспекти досліджень з історії українського парламентаризму [1; 2; 3; 4, 77–83; 5, 71–77; 6; 7; 8; 9; 10].

Уже з перших загальних зборів УЦР розпочинається її перетворення на парламентську установу: відбувається формування організаційних структур, розробка та прийняття регламенту. Згідно із пропозицією М. Грушевського на перших загальних зборах УЦР було обрано її виконавчий орган — «Комітет Центральної Ради» [11, 59–65]. До його складу входили Президія УЦР (голова

і два заступники), 17 членів, обрані голови комісій та окремі особи, кооптовані Комітетом — усього 33 його члени [11, 72].

Збереглися протоколи засідань Комітету УЦР із 9 по 24 квітня 1917 р., уперше опубліковані 2013 р. [12, 320–383]. У них засвідчено, що 9 квітня на пропозицію М. Грушевського розглядалась «внутрішня організація Комітету»: «товаришем» голови було обрано Ф. Крижанівського, а також скарбника, секретарів і зав. канцелярією; організовано комісії — фінансову, організаційну, шкільну; визначено дні роботи, поточні питання на наступні дні.

На одному з перших засідань 14 квітня Комітет УЦР доручив своїм членам Х. Барановському і В. Садовському розробити «Наказ» УЦР та її Комітету [11, 68]. Його було розглянуто на других загальних зборах і з незначними поправками ухвалено. Цей «Наказ» став згідно із визначенням члена Комітету УЦР П. Христюка її «внутрішньою конституцією» [13, 29, 30]. Справді, важливого юридичного значення набували положення про загальні збори УЦР, у правове поле переводилась діяльність її Комітету.

На другій сесії 22–23 квітня 1917 р. УЦР розглянула й ухвалила із незначними поправками «Наказ» УЦР —

регламент, відповідно до якого її визначено як «представницький орган усієї організованої української людності», що має завданням виконати волю тої людності, висловлену на Українському Національному З'їзді, себто переведення автономії України в Федеративній Демократичній Російській Республіці з забезпеченням прав національних меншостей, що живуть на території України [11, 71]. За УЦР закріплювались повноваження «ініціативи, об'єднання та керування» представленими у ній організаціями, виконання постанов Національного конгресу, право поповнення свого складу через кооптацію нових членів.

У «Наказі» було перелічено повноваження та порядок роботи загальних зборів УЦР і її Комітету. Так, загальні збори визначали напрям та характер усієї діяльності УЦР, а Комітет провадив роботу УЦР у конкретних обставинах, які постійно змінювалися. На загальних зборах було прийнято також дві постанови: про організацію губернських, повітових і міських українських рад та ухвалено постанову фінансової комісії про оподаткування «для покриття витрат, яких вимагають наші національні потреби», визначено було й розміри та механізми оподаткування [11, 71, 72]. Таким чином, УЦР упевнено перебирала на себе елементи суверенної влади.

До повноважень Комітету належали: підготовка рішень УЦР; керівництво роботою її канцелярії; обрання голів постійних комісій, секретарів і скарбника УЦР. У «Наказі» не йшлося про чітке розмежування повноважень УЦР та її Комітету. Судячи з протоколів засідань останнього, найважливіші питання стосувалися компетенції загальних зборів УЦР [11, 89]. Отже, правове поле УЦР та її Комітету значно розширювалося, а повноваження та рішення УЦР набували загальнодержавного, парламентського значення.

П'ять загальних збори (20 червня — 1 липня) внесли принципові зміни в

правовий статус Комітету УЦР, про що свідчать його протоколи. Комітет швидко став керівним осередком УЦР, формував норми представництва та склад її комісій, порядок денний сесій, готував проекти найважливіших рішень, ухвалив організацію Генерального Секретаріату. У Комітеті було зосереджено фінанси УЦР, він контролював і спрямовував поточну роботу, здійснював зв'язок на місцях. 23 червня, інформуючи загальні збори про створення Генерального Секретаріату, М. Грушевський зазначав, що його організація «не усуває Комітет Центральної Ради, котрий має бути «Малою Центральною Радою», на який повинні покладатися законодавчі функції у проміжках між двома сесіями» [11, 116, 262]. Було утворено комісію з реорганізації Комітету, яка доповіла свої висновки і пропозиції 28 червня. Під час обговорення доповіді комісії заступник голови УЦР М. Шраг запропонував надати Комітету право законодавчої ініціативи та виконання всіх функцій УЦР між її сесіями [11, 143, 541].

В ухваленій на зборах постанові комісії Комітет отримав право на «вирішення справ, що належать до компетенції Центральної Ради» між її сесіями, скликання чергових і позачергових зборів, підготовку матеріалів для них, поповнення складу Генерального Секретаріату. У цій же постанові було визначено порядок роботи Комітету, йшлося про розширення його складу до 40 членів, обраних від фракцій УЦР, її президії і Рад робітничих, селянських та військових депутатів. Збори надали Комітету право поповнювати склад представниками національних меншин [11, 143, 144]. У результаті реформування Комітет став називатись Малою Радою.

Як зазначав член УЦР та її Комітету, генеральний писар П. Христюк, 30 червня УЦР прийняла спеціальну ухвалу: «Взявши до уваги, що перетворення УЦР на тимчасовий крайовий

парламент передбачалось ще на Українському Національному з'їзді <...> збори постановили:

1. Зараз же починати процес перетворення Національної Української Центральної Ради на Тимчасовий Крайовий парламент і доручити цю справу (очевидно, справу виборів. — В. Є.) Генеральному Секретаріатові.

2. Найбільш відповідним способом поповнення національного складу УЦР визнати пропорційне представництво, відповідно до якого національним меншинам надається кількість депутатських місць у складі Центральної Ради згідно з чисельністю населення цих національних меншин України» [13, 86].

На наступних після п'ятих зборів засіданнях Малої Ради 2–7 липня було прийнято рішення про надання їй законодавчих та інших повноважень, що робило Малу Раду дієвою структурою українського парламенту. Вона відтоді має органічні ознаки загальних зборів. Її засідання стають дедалі продуктивнішими. Доповнена ще 18 представниками національних меншин Мала Рада обговорює і вирішує питання про поповнення складу Генерального Секретаріату, розробляє і приймає проекти його структури, бюджету, «Статут вищого крайового органу управління в Україні», визначає його відповідальність перед УЦР, а між її сесіями — Малою Радою [11, 175, 176, 180–182]. Що ж до колізій у відносинах між нею та урядом, то у параграфі 16 Статуту було передбачено їх вирішення у такий спосіб: «Коли Генеральний Секретаріат не погоджується із постановою Малої Ради у якій-небудь справі, остання виноситься на розгляд УЦР, яка скликається негайно». У разі висловлення нею недовіри Генеральному Секретаріату він подає у відставку (параграф 17 Статуту). Всі акти УЦР і Малої Ради контрастнуються (скріплюються) Генеральним Секретаріатом (параграф 18 Статуту). У Статуті закріплено й юридичну силу «законів Тимчасового

уряду» в Україні, опублікованих в крайовому урядовому «Віснику» українською мовою. На засіданні Малої Ради 9 липня уперше порушено питання про створення інституту державного контролю. Таким чином, положення Статуту свідчать про продовження осмислення діячами УЦР правового закріплення повноважень її різних інституцій, зростання нормотворчої ролі Малої Ради.

На підставі вивчення матеріалів п'ятої та шостої сесій УЦР можна дійти важливого висновку: сесії Української Центральної Ради, засідання Малої Ради набувають більш виразного парламентського характеру.

По-перше, завершено формування складу парламентських і урядових структур, приймаються важливі рішення щодо розподілу компетенції між ними. Усвідомлюється необхідність і вживаються заходи, спрямовані на розширення національного та територіального представництва УЦР. Це свідчить про досягнення порозуміння між українською демократією та неукраїнськими революційними демократичними колами, що дало змогу перетворити УЦР як орган суто національний на крайову інституцію, центр політико-правового життя в Україні. Великі надії покладаються на скликання Українських Установчих Зборів, які мали обиратися на засадах безпосереднього, загального та рівного представництва. Було створено комісію для розробки виборчого закону, проведення територіальних зборів, організації виборів до Всеросійських і Всеукраїнських Установчих Зборів.

По-друге, діячі Української Центральної Ради усвідомлюють, проголошують і започатковують законотворення. І хоча перший етап їхньої законодавчої роботи мав переважно політико-декларативний характер (прийняття відозв, заяв, універсалів, а також затвердження Декларації, Статуту Генерального Секретаріату, Регламенту

УЦР тощо), це, безперечно, сприяло національному відродженню, було важливою передумовою державного будівництва, розробки його ідеології. Після проголошення I Універсалу УЦР розпочала роботу над розробкою положень Конституції України — Статуту автономної України. Того часу проявилася й установча функція УЦР — заснування Генерального Секретаріату, формування його складу, розпочалась робота із підготовки «виборчої ординації» до Українських Установчих Зборів [11, 231].

По-третє, на основі прийнятих регламентів УЦР і Малої ради визначено та удосконалено їх парламентську процедуру.

І насамкінець, змінено тривалість роботи загальних зборів Ради — із 2–3 до 5–11 днів. Розширено також порядок денний. Засідання набували сесійного характеру. Тому не можна повністю погодитись із поширеною думкою дослідників історії УЦР, що, незважаючи на високі повноваження загальних зборів УЦР, вони виявилися найменш ефективною її структурою. Окремі сесійні засідання мали мітинговий характер, перетворювалися на словесні баталії численних фракцій [11, 16]. До вже викладеного варто додати, що: по-перше, на загальних зборах, зокрема, вирішувались найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики, становища на місцях, розглядалися законопроекти, приймалися закони й інші нормативні акти, обговорювалась підготовка до Українських Установчих Зборів, питання про мир; по-друге, в революційний період навряд чи можна спокійно провадити законотворчу діяльність; по-третє, словесні баталії, вирування пристрастей на окремих засіданнях наявні й у сучасних парламентах — це його природа.

Таким чином, УЦР набувала ознак не лише представницького органу, а й тимчасового повноважного парламенту — до проведення загальних виборів,

скликання Українських Установчих Зборів.

Від жовтня Мала Рада розпочинає активну законотворчу роботу, важливим напрямом якої стає правове забезпечення скликання Українських Установчих Зборів. Ще 21 серпня Мала Рада обрала дві комісії: для визначення компетенції власне Українських Установчих Зборів; для вироблення «виборчої ординації» (закону про вибори). Як зазначено у протоколі засідання від 10 жовтня, «через те збори Малої Ради були надзвичайно численні» [11, 266, 334]. Представники фракцій УПСР і УСДП (зокрема, О. Севрюк, М. Ткаченко, Б. Мартос, В. Винниченко, М. Порш) наполягали на суверенності Українських Установчих Зборів. Меншовики, бундівці (М. Рафес, М. Балабанов, А. Тьомкін та ін.) відстоювали принцип неподільності Росії, пропонували дочекатись скликання Всеросійських Установчих Зборів «і цій волі всі повинні скоритися». Дебати тривали понад тиждень [11, 334–339, 346–350, 353]. Жовтневе повстання під проводом більшовиків у Петрограді вирішило долю і Тимчасового уряду, і Українських Установчих Зборів.

Сьома сесія (29 жовтня — 2 листопада 1917 р.) слугувала подальшим кроком у розвитку УЦР як тимчасового парламенту. Збори заслухали доповіді М. Грушевського про діяльність Малої Ради і роботу комісії з розробки Статуту автономії України, сформулювавши дві мети, які необхідно було б реалізувати найближчим часом: утворення Української Демократичної Республіки як складової частини федеративної Росії та скликання Українських Установчих Зборів. Статут, тобто «Конституція Української Республіки визнає, — як зауважував голова УЦР, — що найвищу суверенну владу мають Українські Всенародні Збори. Вона віддає частину влади федеральному парламентові Росії» [11, 374]. Таким чином, верховенство влади він однозначно залишав

за Українськими Установчими Зборами, але прихильність до федералізму УЦР робила їх, як і раніше, залежними від Всеросійських Установчих Зборів і майбутнього російського парламенту, а проблему розподілу компетенції між ними — гіпотетичною, залежною від розвитку революційних подій у Росії. Тому УЦР визнавалась як крайовий парламент [11, 375].

На цій сесії було ухвалено питання щодо розширення компетенції Генерального Секретаріату, розглянуто законопроекти про Українські Установчі Збори, заслухано земельний законопроект і прийнято резолюцію та постанову про з'єднання українських земель, які спробував роз'єднати Тимчасовий уряд. На нараді партійних фракцій прийнято рішення, підтримане зборами, про їх закриття, щоб «пильно взятися за організацію люду на місцях» [11, 383].

Важливе пояснення надав М. Грушевський на загальних зборах і стосовно повноважень Малої Ради. Так, коли представник Бунду О. Золотарьов вніс пропозицію, щоби УЦР підтвердила постанову Малої Ради щодо повстання в Петрограді, її голова роз'яснив: «...постанови Малої Ради мають таку саму силу, як і повної Ради» [11, 377]. Таке пояснення було сприйняте без заперечень і з повним розумінням. Мала Рада сприймалась, очевидно, як стислий формат УЦР, найбільш здатний до законотворення. Характерно, що лідер Бунду М. Рафес пізніше назве Малу Раду «парламентом» [14, 94]. Справді, між сесіями УЦР вона тепер повністю користувалась компетенцією повної Ради.

У той час Мала Рада розглядала і приймала рішення щодо розвитку бурхливих політичних подій в Україні, у військах та справах фінансових. Вона прийняла 7 листопада III Універсал, згідно з яким проголошувалась Українська Народна Республіка, повновладдя УЦР і Генерального Секретаріату

[11, 398–401]. Під час голосування присутніми були 47 членів Малої Ради. Отже, у III Універсалі було задекларовано самостійність верховної влади УНР, нічим не обмеженої у сфері внутрішнього державного життя, законодавства, управління й суду. Тільки діяльність УНР у відносинах з іншими державами обмежувалась положеннями про федеративний зв'язок із Росією. Прийняття III Універсалу стало якісно новим етапом у державотворчій діяльності УЦР, вперше було визначено територію республіки, її кордони, досить чітко сформульовано ідею соборності українських земель. III Універсал став справжнім апогеєм національної революції, відновлення національної державності.

На восьмій сесії УЦР (12–17 грудня) розглянуто законопроекти Генерального Секретаріату, справу миру, звіти Малої Ради та Генерального Секретаріату. Доповідаючи про діяльність Малої Ради між сьомою і восьмою сесіями, М. Грушевський зазначив: «За цих шість тижнів довелося зробити той обсяг роботи, якого в інший час стало б на кілька років. У виняткових умовах доводилось працювати з найбільшим напруженням снаги і рубати простою сокирою там, де за інших умов треба було б використати якісь кращі інструменти. Найважливіше те, що було за цей час зроблено, — це проголошення Української Республіки» [14, 36, 37].

Остання, дев'ята, сесія УЦР відбулася 15–25 січня 1918 р. На ній було схвалено IV Універсал, сформовано уряд і його програмні засади, прийнято закон про 8-годинний робочий день, внесено деякі зміни у закон про вибори до Українських Установчих Зборів. Згідно з IV Універсалом джерелом влади проголошувався народ України. Виконавчим органом — Рада Народних Міністрів. Вона утворювалася УЦР і була їй підзвітна. На посаді Голови Ради Народних Міністрів було затверджено В. Голубовича (його кандидату-



ру запропонували есери). Що ж до формування Кабінету Міністрів, то М. Грушевський послався на «Наказ» УЦР, відповідно до якого повноваження у цій справі передано Малій Раді. Справді, таку норму було закріплено в постанові комісії з реорганізації Комітету УЦР, ухваленій ще на п'ятій сесії 29 червня 1917 р. Він запропонував внести зміни в регламент, аби право на формування Кабінету Міністрів мала й Велика рада [14, 114]. Учасники сесії схвалили реорганізацію Малої Ради. Було ухвалено: «Всього у Малій Раді має бути 82 члени, відповідно, фракційного складу Великої ради» [14, 103, 120]. Якщо раніше найбільше місць у Малій Раді мали УСДРП та УПСР, то тепер українські есери збільшили своє представництво у Малій Раді вдвічі, провід УЦР опинився в їхніх руках. Реорганізація Малої Ради, очевидно, була викликана неможливістю скликати повноцінну сесію в обставинах, які склалися.

Завершилась сесія увечері 25 січня у зв'язку з наступом більшовицьких військ. Діячі УЦР терміново виїхали до Житомира, потім — до Коростеня і Сарн. На Волині Українська Центральна Рада перебувала до 7 березня. Її компетенцію повністю перебрала Мала Рада, яка до того ж працювала в скороченому складі. За умов іноземного панування жодної сесії УЦР зібрати не вдалося, а більшість прийнятих нормативних актів так і не набрали чинності. Останнім нормативним актом Малої Ради була Конституція УНР — «Статут про державний устрій, права і вольності УНР», ухвалена 29 квітня 1918 р.

За період існування УЦР склався і удосконалювався її апарат, який забезпечував роботу УЦР, поширення прийнятих законодавчих актів. До канцелярії УЦР входило шість відділів: загальний, кодифікаційний, видавничий,

бухгалтерський, бібліотечний і господарський. Вона діяла на основі Статуту, згідно з яким усі її працівники входили до загальних зборів канцелярії на чолі з комітетом співробітників.

За два тижні до завершення свого існування УЦР ухвалила Закон про недоторканність її членів. У ньому зазначалося, що члени УЦР не відповідають за наслідки голосування, висловлені думки та взагалі за діяльність, пов'язану із виконанням обов'язків. До слідства і карного суду вони могли бути притягнутими тільки за рішенням УЦР, але їх арешт дозволявся лише при затриманні «на гарячому вчинку», про що негайно треба було повідомити її керівництво. У будь-який час судове переслідування члена УЦР повинно було припинитись на її вимогу, а позбавлення волі — відкладено до закінчення дії повноважень УЦР або виходу такої особи з її складу. Ці привілеї поширювалися і на депутатів Українських Установчих Зборів [6, 90, 91].

Отже, маючи таку компетенцію та реалізуючи її, УЦР набула основних ознак тогочасного парламенту.

Таким чином, порядок роботи УЦР, парламентські процедури вироблялись здебільшого на власному досвіді й меншою мірою — за зразками європейськими чи російської Державної думи<sup>1</sup>. Тут давалась взнаки революційна, соціалістична природа Української Центральної Ради. Її члени розпочинали парламентську діяльність, маючи переважно досвід роботи в земських установах, політичних і громадських організаціях, у проведенні зборів, з'їздів, мітингів. Це позначилось і на порядку роботи УЦР. За соціальним, партійним складом, рівнем освіти, соціалістичною спрямованістю її члени менш за все були налаштовані рахуватись із парламентськими традиціями. Парламентський досвід набувався поступово, вимушено.

<sup>1</sup> Згідно з проведеними автором підрахунками до складу УЦР в різні часи входили колишні депутати І Державної думи — М. Біляшівський, А. Вязлов, В. Чехівський, В. Шемет та І. Шраг.

Реорганізація УЦР на Національному конгресі перетворила її на вищий український представницький орган. На перших же зборах УЦР очевидно вбачалась необхідність створення Комітету УЦР. Надалі організаційно-правовими формами її роботи стали загальні збори («сесії», «повна Рада», «пленум») і засідання між ними Комітету УЦР, або Малої Ради. Другі загальні збори УЦР розпочалися на пропозицію М. Грушевського «заслуховуванням протоколу перших загальних зборів УЦР» та «оглядом» роботи її Комітету [11, 69]. Такий порядок закріпився і під час проведення подальших сесій.

Наступним важливим кроком, що визначив правові форми роботи УЦР, стало прийняття регламенту — «Наказу» УЦР [11, 71, 72], згідно з яким її робота мала проводитись через загальні збори та Комітет. Загальні збори могли бути черговими й екстреними. Перші скликалися не рідше одного разу на місяць. За десять днів до початку їх проведення усім членам УЦР розсилалися «іменні запрошення» і порядок денний, а повідомлення про їх проведення друкувалось ще й у газетах. На екстренні збори за потреби скликав Комітет УЦР, вони вважалися дійсними за будь-якої кількості присутніх. Комісії для розгляду окремих справ і підготовки рішень УЦР та її Комітету створювалися ним як на постійній, так і тимчасовій основі. Обрані голови комісій (не члени УЦР) стають членами УЦР та її Комітету. Такого права не мають запрошені члени комісії, які працюють на тимчасовій основі.

Робота над удосконаленням організаційно-парламентських процедур тривала й надалі. На п'ятій сесії було вирішено обрати тимчасову комісію з представництвом від фракцій «для вироблення зовнішнього порядку під час засідань». Було запропоновано перевіряти посвідчення на вході, заборонити сидіти на естраді та стояти в проходах,

установити розпорядників для дотримання порядку в залі та кулуарах («хорах»). Отож важливе значення надавалось організації плідної парламентської роботи, позбавленню анархічних звичок членів УЦР і сторонньої публіки. На сесії було розроблено норми представництва в комісії із розробки Статуту автономії України, обрано ревізійну комісію, у зв'язку з утворенням Генерального Секретаріату реорганізовано Комітет УЦР в Малу Раду, яка між її сесіями виконувала «всі функції, що належали УЦР». У постанові комісії з реорганізації Комітету УЦР від 29 червня 1917 р. передбачалось розширення складу Малої Ради, проведення чергових (раз на тиждень) і позачергових її засідань з ініціативи членів Президії або на підставі заяви не менше п'яти членів Малої Ради. Для розгляду справ законодавчого характеру встановлювалась присутність 2/3 її складу, для всіх інших — не менше половини. За відсутності кворуму наступні збори були дійсними, якщо на них була присутня будь-яка кількість осіб. Усі питання на засіданнях вирішуються простою більшістю голосів [11, 143, 144]. Як бачимо, такі положення парламентської процедури були продиктовані надзвичайно складними умовами розвитку революції, питаннями, «які щодня висуває життя». Ці умови спричинили і внесення до порядку денного проведення закритих загальних зборів — на п'ятій сесії у режимі закритого засідання було обговорено результати переговорів із Тимчасовим урядом, проекти II Універсалу і Декларації Генерального Секретаріату [11, 145–156].

До організаційних питань у зв'язку з необхідністю більш чіткого розмежування функцій між Малою Радою і Генеральним Секретаріатом як законодавчим і виконавчим органами УЦР повернулася 4 липня. Було затверджено рішення, що президія УЦР є також президією Малої Ради, на засіданнях

якої Генеральний Секретаріат «не має права остаточного голосу» [11, 169, 171].

Важливе значення для подальшого удосконалення парламентських процедур і вітчизняного парламентаризму мало прийняття 1 серпня 1917 р. регламенту Малої Ради — Розкладу роботи Малої Ради і її комісій [11, 210], у якому було передбачено і досить детально виписано законодавчий процес, місце у ньому комісій УЦР. Законодавчі справи мали вирішуватися лише після доповіді комісії. Законопроекти необхідно було роздавати членам УЦР заздалегідь. Перші збори комісії повинна була скликати Президія. Комісіям надавалось право кооптації осіб з дорадчим голосом. Комісія мала право обирати голову і секретаря, вести протоколи своїх засідань. Після завершення її роботи над законопроектом обирався доповідач.

Як свідчать протоколи зборів УЦР, суворого додержання регламенту їй не завжди вдавалось домогтись, особливо наприкінці 1917 р. і до 29 квітня 1918 р. Йдеться, зокрема, про кворум, черговість розгляду справ, терміни одержання членами УЦР законопроектів та їх розгляду. Основною причиною були об'єктивні обставини, калейдоскопічна зміна політичних подій у країні та поза її межами, що негативно вплинуло на порядок роботи УЦР.

І все ж таки, попри усі складнощі, порядок роботи УЦР стає сталим, дотримується регламент, закладаються традиції, удосконалюються парламентські процедури. Так, загальні збори поступово набувають характеру сесійних, пленарних засідань. На третіх загальних зборах УЦР М. Ковалевський запропонував їх реорганізувати, оскільки робота під час них проходила «неплановірно». Він уніс пропозицію проводити їх щомісяця, «але на триваліші сесії» [11, 83]. Відтак, було змінено тривалість сесії, що визначалась складністю питань порядку денного: четверті збори тривали 3, п'яті — 12, шості,

сьомі — 5, восьмі — 6, дев'яті — 11 днів. На них затверджувались не лише «справоздання» (звіти) уряду та Малої Ради, а й, як правило, найважливіші законопроекти та постанови, прийняті нею. Засідання УЦР і її Малої Ради провадились відкрито. За винятком більшості засідань восьмої і дев'ятої сесій загальні збори були багатолюдними з присутністю публіки «в кулуарах», яка жваво реагувала на виступи членів УЦР.

Кожна з функцій УЦР як тимчасового українського парламенту (зокрема, законодавча, установча, контрольна) здійснювалася за певною процедурою. Провідне місце серед вироблених, прийнятих процедур займала законодавча.

Із тексту Розкладу роботи Малої Ради можна зробити висновок, що право законодавчої ініціативи надавалось членам Ради та Генеральному Секретаріату. Після проголошення УНР необхідність удосконалення законодавчого процесу змусила УЦР створити комісію законодавчих внесень, до якої увійшло 25 членів — представників усіх фракцій. Під час утворення комісії, як і раніше, перевага надавалась не професійному, а фракційному принципу формування. У проекті Конституції УНР від 10 грудня, очевидно, виходячи з власного парламентського досвіду та перспектив утворення Всенародних Зборів як верховного органу влади в УНР, коло суб'єктів законодавчої ініціативи було уточнено й розширено. Законодавчі проекти мали вноситись на розгляд Всенародних Зборів їх президією, окремими фракціями, групою депутатів у кількості не менше 30 осіб, Кабінетом Міністрів, органами самоврядування, які об'єднують не менше 10 тис. виборців, і безпосередньо виборцями за списками, підтвердженими громадами та Генеральним судом (не менше 100 тис. заяв). Однак на практиці в парламентській роботі УЦР не довелось розгля-



дати законопроекти за ініціативою органів місцевого самоврядування чи власне населення — дистанція між ними і УЦР особливо збільшилася з приходом на територію України закликаних нею німецьких та австрійських військ.

Законодавча процедура в УЦР передбачала кілька стадій та етапів. Законодавча ініціатива або ж готовий законопроект надходив до відповідної комісії, яка або сама готувала законопроект (Статут автономії України, проект Конституції, Закон «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» тощо), або ж розглядала законопроекти, представлені здебільшого Генеральним Секретаріатом (після IV Універсалу — Радою Народних Міністрів) та окремими секретарствами. Найбільш важливі та розлогі законопроекти розглядалися постатейно, у трьох читаннях чи в поіменному режимі. Саме за останньою процедурою Мала Рада приймала III Універсал і IV Універсал.

За скороченою процедурою (нетривале обговорення, внесення поправок, «додатків» або й без них) було прийнято, наприклад, Закон «Про тимчасове шкільне правління» від 5 грудня, «судові законопроекти» від 23 грудня. У «Віснику Генерального Секретаріату УНР» так було подано інформацію із засідання Малої Ради: «Після нетривалих суперечок законопроект прийнято в цілому з деякими незначними поправками» [14, 63]. Більш повне уявлення про законодавчий процес в УЦР, власне порядок підготовки та розгляду законопроектів надає процедура підготовки найважливіших, складних законів, як-от: Тимчасовий земельний закон або Закон «Про національно-персональну автономію».

Спроба УЦР ще влітку і в жовтні 1917 р. розглянути та затвердити земельний законопроект, розроблений Секретарством земельних справ і представлений Тимчасовому уряду, «результату не мала» [11, 356, 357].

На сьомій сесії УЦР 30 жовтня Секретарство земельних справ надало загальним зборам той самий законопроект про передачу землі земельним комітетам. Згідно із прийнятою резолюцією, проект якої було запропоновано фракцією соціалістів-революціонерів, законопроект вирішено взяти «до відома». Визнаючи цю справу негайною, збори доручили Малій Раді «детально обміркувати», доповнити, ухвалити його «і через Секретаріат ввести у життя, ідучи невпинно до соціалізації землі» [11, 377]. Проте справа підготовки закону була складною.

Під час обговорення проекту III Універсалу на засіданні Малої Ради лунали протести щодо переходу землі в розпорядження земельних комітетів без викупу. Проте, враховуючи радикальні вимоги найбіднішого селянства, III Універсал сповіщав про скасування існуючого права власності на землю, про те, що вона є власністю всього трудового народу та про передачу йому землі без викупу. УЦР доручила Генеральному секретарству земельних справ негайно розробити закон про те, як порякувати земельним комітетам до початку роботи Українських Установчих Зборів. Та земельні комітети вже розподіляли поміщицькі землі й майно.

На восьмій сесії УЦР було зачитано проект «Тимчасового земельного закону» і розпочалось тривале й активне його обговорення на шести засіданнях, що тривали упродовж 14–17 грудня. Було схвалено резолюцію, запропоновану фракцією соціалістів-революціонерів, у якій законопроект визнано таким, що «не відповідає інтересам трудового селянства України», запропоновано: створити комісію із представників фракцій «з правом кооптації фахівців з дорадчим голосом <...>, цілковитого скасування власності на землю та соціалізації її». За резолюцією есерів проголосував 131 член УЦР,

проти — 101, утрималось — 13. Проект резолюції фракції українських соціал-демократів, відповідно до якого пропонувалося створити комісію на пропорційній основі, не набрав більшості. Таким чином, домінування есерів в УЦР визначило найголовніші засади вирішення земельного питання, вирішально вплинуло на порядок подальшої роботи над проектом закону.

У IV Універсалі повідомлялось про закінчення роботи комісії. Законопроект «цей буде розглянуто за кілька днів у повній Центральній Раді» [11, 103]. Проте робота останньої відбувалась «під гарматні постріли та вибухи снарядів», як записано в протоколі, й тому процедуру обговорення законопроекту було порушено. П. Христюк виклав лише «основні принципи та головні ідеї» нового законопроекту і прочитав його [11, 113]. На наступному засіданні загальних зборів М. Грушевський запропонував «без обговорення затвердити внесений напередодні проект земельного закону в цілому, щоб необхідні дрібні поправки до нього потім було зроблено Малою Радою». Центральна Рада одноголосно прийняла земельний закон. Так надзвичайні обставини й есерівські уподобання голови УЦР позначились на багатостраждальному законі та процедурі його читання, обговоренні й прийнятті.

Більш продуктивно тривала робота над підготовкою Закону «Про національно-персональну автономію». Законопроект, який досить тривалий час розробляв Генеральний Секретаріат, було представлено в Малу Раду з поправками комісії законодавчих внесень 30 грудня 1917 р. Розпочалось його обговорення, яке тривало до 9 січня 1918 р. Закон було прийнято з поправками «після постатейного читання і детального обміркування одноголосно під оплески усіх присутніх» [11, 82, 83, 87, 88, 98].

Законодавчий процес тривав і під час перебування УЦР на Волині. Незва-

жаючи на те, що Мала Рада збиралася у неповному складі (12–14 членів), вона приймала важливі закони та рішення. Судячи з протоколів, це відбувалося за спрощеною процедурою: внесення раніше напрацьованих законопроектів тією чи іншою комісією (частіше — комісією законодавчих внесень), які приймались після нетривалого обговорення або й без нього. Так, зокрема, було прийнято закони про: перехід України на нове літочислення; державну символіку; грошову одиницю, а також Тимчасовий статут про громадські роботи.

Після повернення Малої Ради до Києва її засідання відбувалися майже щоденно у звичайному режимі — «членів Ради багато. Хори переповнені публікою» [11, 190, 195, 226, 231]. Більше уваги приділялося додержанню положень регламенту, ретельному опрацюванню проектів законів, їх обговоренню.

Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих УЦР, оформляла її канцелярія та підписував голова чи один із його товаришів або заступників, секретар, а стверджував генеральний писар або виконувач його обов'язків. Невеликі за обсягом закони чи постанови УЦР друкували у вигляді витягів із протоколу засідання. Законодавчі акти друкували, зокрема, в газетах «Вісти з УЦР», «Нова рада», «Вісник Генерального Секретаріату», «Народна воля», «Робітничка газета» для широкого інформування населення. Текст Конституції УНР 29 квітня 1918 р. було розглянуто Малою Радою у трьох читаннях і прийнято. Однак на його промульгацію часу вже не вистачило й Основний Закон УНР не набрав чинності.

Інші парламентські процедури відрізнялись лише їх спрощеним порядком.

Таким чином, УЦР сповна реалізувала компетенцію та функції, порядок роботи парламентської установи, якою вона поступово стала, попри всі недоліки і невирішені проблеми, особ-

ливо — територіального представництва. Останні є наслідками не лише непрофесійного складу УЦР, політичних уподобань її лідерів та діячів, а й надзвичайно складних обставин, за яких вона діяла. Як зазначав видатний діяч УЦР О. Шульгін, раптовість розриву з метрополією восени 1917 р. позбавила Україну змоги планомірно творити свою державність [15, 13]. На роботі

УЦР позначились не лише спроби поєднати соціалізм із національною ідеєю, а й свідоме прагнення її лідерів наблизити УЦР до зразків західноєвропейської демократії.

Це був перший загальнонаціональний вищий представницький орган, що акумулював державотворчі амбіції українців і проголосив першу в ХХ ст. українську державність.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради. — Київ : Україна, 1992. — 202 с.
2. Павленко Ю. В. Українська державність у 1917–1919 рр. : іст.-генет. аналіз / Ю. В. Павленко, Ю. О. Храмов ; Центр дослідж. наук.-техн. потенціалу й історії науки ім. Г. М. Доброва НАН України ; Ін-т гуманіт. дослідж. ; Укр. акад. наук нац. прогресу. — Київ : Манускрипт, 1995. — 262 с.
3. Рум'янцев В. О. Українська державність 1917–1922 рр.: форми і проблеми розбудови / В. О. Рум'янцев. — Харків : Основа, 1996. — 164 с.
4. «Круглий стіл»: український парламентаризм (історія, сучасність, перспективи) // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4. — С. 77–83.
5. Рум'янцев В. Центральна Рада: становлення українського парламентаризму / В. Рум'янцев // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4. — С. 71–77.
6. Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю. С. Шемшученко, О. М. Мироненко, В. Ф. Погорілко [та ін.] ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; за ред. Ю. С. Шемшученка. — Київ : Парламентське видавництво, 1999. — 367 с.
7. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль ; Ун-т внутр. справ. — Харків, 1999. — 276 с.
8. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. — Київ : Парламентське видавництво, 2002. — 343 с.
9. Захарчук А. С. Державотворення та правотворення доби Української Центральної Ради : моногр. / А. С. Захарчук. — Харків : Право, 2008. — 299 с.
10. Дмитрушко В. М. Парламентаризм в Україні другої половини ХІХ ст. — 1920 р.: історіографія : моногр. / В. М. Дмитрушко, А. П. Коцур ; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. — Київ ; Чернівці : Книги-XXI, 2009. — 244 с.
11. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. / НАН України ; Ін-т історії України ; Центр. держ. архів вищ. органів влади і упр. України. — Київ : Наукова думка, 1996. — Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. / упоряд.: В. Ф. Верстюк (керівник) [та ін.] ; редкол.: В. А. Смолій (відп. ред.) [та ін.]. — 587, [2] с. — (Пам'ятки історії України. Серія V. Джерела новітньої історії).
12. Кудлай О. Протоколи засідань Комітету Української Центральної Ради (квітень 1917 р.) / О. Кудлай // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр. — 2013. — № 9. — С. 320–383.
13. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції / П. Христюк. — Wien, 1921. — Кн. 1: Українська революція. Розвідки і матеріали. — Т. 1: 1917–1920 рр. / Український соціологічний інститут. — 204 с.
14. Українська Центральна Рада : документи і матеріали : у 2 т. / Нац. акад. наук України ; Ін-т історії України. — Київ : Наукова думка, 1997. — Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / упоряд.: В. Ф. Верстюк [та ін.] ; ред.: В. А. Смолій [та ін.]. — 422 с. — (Пам'ятки історії України. Серія V. Джерела новітньої історії).
15. Шульгін О. Політика. Державне будівництво України і міжнародні справи: статті, документи, промови / О. Шульгін. — Київ : Друкар, 1918. — 106 с.

#### REFERENCES

1. Kopylenko O. L. «Sto dniv» Tsentralnoi Rady [«Hundred Days» of the Central Council], Kyiv: Ukraina, 1992, 202 p.
2. Pavlenko Yu.V. Ukrainiska derzhavnist u 1917–1919 rr. [Ukrainian statehood in 1917–1919], Kyiv: Manuskrift, 1995, 262 p.
3. Rumiantsev V. O. Ukrainiska derzhavnist 1917–1922 rr.: formy i problemy rozbudovy [Ukrainian statehood 1917–1922: forms and problems of development], Kharkiv: Osnova, 1996, 164 p.
4. «Kruhlyi stil»: ukrainskyi parlamentaryzm (istoriia, suchasnist, perspektyvy) [«Roundtable»: Ukrainian parliamentarianism (history, modernity, perspectives)], *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 1997, no. 4, pp. 77–83.

5. Rumiantsev V. Tsentralna Rada: stanovlennia ukrainskoho parlamentaryzmu [Central Council: the establishment of Ukrainian parliamentarism], *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 1997, no. 4, pp. 71–77.
6. Ukrainskyi parlamentaryzm: mynule i suchasne [Ukrainian parliamentarism: past and present], Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo, 1999, 367 p.
7. Bandurka O. M., Dreval Iu. D. Parlamentaryzm v Ukraini: stanovlennia i rozvytok [Parliamentarism in Ukraine: Formation and Development], Kharkiv, 1999, 276 p.
8. Zhuravskiy V. S. Stanovlennia i rozvytok ukrainskoho parlamentaryzmu (teoretychni ta orhanizatsiino-pravovi problemy) [The formation and development of Ukrainian parliamentarism (theoretical, organizational and legal problems)], Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo, 2002, 343 p.
9. Zakharchuk A. S. Derzhavotvorennia ta pravotvorennia doby Ukrainiskoi Tsentralnoi Rady [State-building and law-making of the era of the Ukrainian Central Rada], Kharkiv: Pravo, 2008, 299 p.
10. Dmytrushko V. M., Kotsur A. P. Parlamentaryzm v Ukraini druhoi polovyny XIX st. — 1920 r.: istoriografii [Parliamentarism in Ukraine in the second half of the nineteenth century. — 1920: historiography], Kyiv; Chernivtsi: Knyhy-XXI, 2009, 244 p.
11. Ukrainiska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada: documents and materials], Kyiv: Naukova dumka, 1996, vol. 1, 587 p.
12. Kudlai O. Protokoly zasidan Komitetu Ukrainiskoi Tsentralnoi Rady (kviten 1917 r.) [Protocols of the meeting of the Committee of the Ukrainian Central Rada (April 1917)], *Problemy vyvchennia istorii Ukrainiskoi revoliutsii 1917–1921 rr.*, 2013, no. 9, pp. 320–383.
13. Khrystiuk P. Zamitky i materialy do istorii ukrainskoi revoliutsii [Notes and Materials to the History of the Ukrainian Revolution], Wien, 1921, Book 1, vol. 1, 204 p.
14. Ukrainiska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada: documents and materials], Kyiv: Naukova dumka, 1997, vol. 2, 422 p.
15. Shulhyn O. Polityka. Derzhavne budivnytstvo Ukrainy i mizhnarodni spravy: statyi, dokumenty, promovy [Politics. State Building of Ukraine and International Affairs: Articles, Documents, Speeches], Kyiv: Drukar, 1918, 106 p.

#### **Ермолаєв В. Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради**

**Анотація.** Висвітлено питання організації та регламенту роботи Української Центральної Ради (УЦР). На підставі аналізу документів і матеріалів УЦР розглянуто механізм реалізації парламентських процедур, законотворчий процес. Зроблено висновок, що УЦР стала першим загальнонаціональним вищим представницьким органом, який акумулював державотворчі амбіції українців і проголосив першу в ХХ ст. українську державність.

**Ключові слова:** Українська Народна Республіка, Українська Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, Мала Рада, універсали Української Центральної Ради.

#### **Ермолаев В. Организация и регламент деятельности Украинской Центральной Рады**

**Аннотация.** Освещены вопросы организации и регламента работы Украинской Центральной Рады (УЦР). На основе анализа документов и материалов УЦР рассмотрен механизм реализации парламентских процедур, законотворческий процесс. Сделан вывод о том, что УЦР стала первым общенациональным высшим представительным органом, который аккумулировал государственные амбиции украинцев и провозгласил первую в ХХ в. украинскую государственность.

**Ключевые слова:** Украинская Народная Республика, Украинская Центральная Рада, Генеральный Секретариат, Малый Совет, универсалы Украинской Центральной Рады.

#### **Yermolaiev V. Organization and Regulation of Activities of the Ukrainian Central Rada**

**Annotation.** The issues of organization and rules of work of the Ukrainian Central Rada (UCR) are discussed. On the basis of the analysis of UCR documents and materials, the mechanism of the implementation of parliamentary procedures, the law-making process is considered. It was concluded that UCR was the first nationwide supreme representative body that accumulated state-building ambitions of Ukrainians and proclaimed the first Ukrainian statehood in the twentieth century.

**Key words:** Ukrainian People's Republic, Ukrainian Central Rada, General Secrariat, Small Council, universals of Central Rada.