

Организация науки в пореформенной России. Л., 1983. 28. Степанский А.Д. Общественные организации в России на рубеже XIX – XX веков. М., 1982. 29. Пережняк Б., Подрезова М. Юридическое общество при Новороссийском университете // Юридический вестник. 1994. № 4. 30. Мироненко О.М. Світоч Української державності: політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. К., 1995. 31. Усенко І.Б. Перші вітчизняні юридичні товариства і український національний рух // Вісник Академії правових наук України. Х., 1996. № 6. 32. Максимова С.В. Катеринославське юридичне товариство // Юридична енциклопедія. Т. 3. К., 2001. 33. Максимова С.В. Київське юридичне товариство // Юридична енциклопедія. Т. 3. К., 2001. 34. Максимова С.В. Одеське юридичне товариство // Юридична енциклопедія. Т. 4. К., 2001.

*Надійшла до редакції 11.01.06*

*В.М. Єрмолаєв*

### **УКРАЇНСКА ЦЕНТРАЛЬНА РАДА: ОРГАНІЗАЦІЯ І ПОРЯДОК РОБОТИ**

Історія виникнення і становлення вітчизняного парламенту в строкатій системі представницької влади доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. в Україні досить широко висвітлена в сучасних історико-правових дослідженнях. Постановою Верховної Ради України «Про заходи по відзначенню 80-річчя українського парламентаризму» 4 квітня 1997 р. передбачалась низка заходів, переважно здійснених, щодо його вивчення і популяризації [1]. Проте й сьогодні залишається ще немало «білих плям» і суперечностей у його висвітленні і трактуванні. Це стосується передусім проблеми організації законотворчого процесу в Центральній Раді, її внутрішнього життя, на що одним з перших звернув увагу О.А.Копиленко [2, с.106].

Справді, О.М.Мироненко дійшов висновку – механізм проходження законопроектів тут відійшов на останній план, «тому що особливого порядку внесення і підготовки законопроектів протягом майже всього існування УЦР не існувало» [3]. Т.Подковенко стверджує: на її законодавчій діяльності негативно відбивалися відсутність процедури підготовки і затвердження законопроектів [4, с.124, с.129]. Таких думок ми не поділяємо і вважаємо їх результатом відсутності спеціальних досліджень цього аспекту в діяльності УЦР. Спробуємо дослідити передусім порядок її роботи, становлення парламентських процедур як найменш вивчених.

Порядок роботи УЦР, як свідчать протоколи її засідань, вироблялись власним досвідом і, найменше – за зразками європейськими чи російської Державної думи\*. Тут давалася ознака революційна, соціалістична природа Центральної Ради. Її члени розпочинали парламентську діяльність, маючи переважно досвід роботи в

---

\* За проведеннями автором підрахунками, до складу УЦР в різні часи входили колишні депутати І Державної думи – М.Біляшівський, А.Вязлов, В.Чехівський, В.Шемет і І.Шраг.

земських установах, в політичних та громадських організаціях, у проведенні зборів, з'їздів, мітингів. Парламентський досвід набувався поступово, вимушено і ставав джерелом парламентських процедур.

Формування організаційних структур УЦР і порядку їх роботи розпочалось практично з перших днів її існування. Газета «Вісти з Української Центральної Ради», повідомляючи про її створення та безупинне поповнення у березні 1917 р., сповіщала про утворення і склад Президії та її 9 комісій [5, с.44–45]. Напружено готуючи Всеукраїнський національний конгрес, його порядок денний, УЦР виробляла принципові питання процедури засідань і розгляду справ. Спочатку передбачалось: «Центральна Рада бере на себе працю координуючу, а комісії працюють в межах своєї спеціальності» [5, с.39]. Реорганізація Ради на Національному конгресі перетворила її на вищий всеукраїнський представницький орган. На перших же зборах УЦР стала очевидною необхідність створення Комітету Центральної Ради. Надалі організаційно-правовими формами її роботи стали загальні збори («сесії», «повна Рада», «пленум») і засідання між ними Комітету або Малої ради. Другі загальні збори УЦР 22-23 квітня 1917 р. розпочалися за пропозицією М.Грушевського, «відчитанням протоколу перших загальних зборів УЦР» та «оглядом» роботи її Комітету [5, с.69]. Цей порядок закріпився на наступних сесіях.

Наступним важливим кроком, який визначав правові форми роботи УЦР, стало прийняття 23 квітня регламенту – «Наказу УЦР» [5, с.71–72]. За ним робота Ради мала проводитись через її загальні збори та Комітет УЦР. Збори могли бути черговими та екстреними. Перші повинні скликатись не рідше одного разу на місяць. На них всім членам Ради розсилаються «іменні запрошення» з порядком денним за десять днів до їх початку, а оповіщення друкувалися ще й в газетах. На екстренні збори за потребою скликає Комітет, які вважаються дійсними за будь-якої кількості присутніх. Комісії для розгляду окремих справ і підготовки рішень УЦР та її Комітету створюються ним як на постійній, так і на тимчасовій основі. Обрані голови комісій (не члени Ради) стають її членами та 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 наприкінці червня 1917 р. було вирішено обрати тимчасову комісію з представництвом від фракцій «для вироблення зовнішнього порядку під час засідань». Було запропоновано, щоб перевіряти посвідчення при вході, заборонити сидіти на естраді і стояти в проходах, для дотримання порядку в залі і кулуарах («хорах») установити розпорядчиків [9, с.127]. Тим самим надавалось важливого значення ор-

ганізації плідної парламентської роботи, позбавлення анархічних звичок членів Ради і сторонньої публіки. На сесії було розроблено норми представництва в комісії по розробці Статуту автономії України, обрана ревізійна комісія, у зв'язку з утворенням Генерального Секретаріату реорганізовано Комітет УЦР в Малу раду, яка б мала між її сесіями «всі функції, що належать Центральній Раді». Постановою комісії з реорганізації Комітету 29 червня передбачалось розширення складу Малої ради, проведення чергових (раз на тиждень) і позачергових її засідань з ініціативи членів Президії або на підставі заяви не менше 5 членів Малої ради. Для розгляду справ законодавчого характеру встановлювалась присутність 2/3 її складу, для всіх інших – не менше половини. При відсутності кворуму наступні збори були дійсними при будь-якому числі присутніх. Всі питання на засіданнях вирішуються простою більшістю голосів [10, с.143–144]. П'ята сесія в режимі закритого засідання обговорила результати переговорів з Тимчасовим урядом, проекти II Універсалу і Декларації Генерального Секретаріату [11, с.145–156].

4 липня УЦР знову повернулася до організаційних питань у зв'язку з необхідністю більш чіткого розмежування функцій між Малою радою і Генеральним Секретаріатом як законодавчого і виконавчого органів. Затверджується рішення, що «президія Центральної Ради є її президією Малої ради», на засіданнях якої Генеральний Секретаріат «не має права рішального голосу» [12, с.169, 171].

Важливого значення для подальшого удосконалення порядку роботи УЦР мало прийняття 1 серпня 1917 р. регламенту – «Розкладу роботи Малої ради і її комісій» [13, с.208–210]. На доповнення до прийнятих положень і закріплених в «Розкладі», було встановлено, що її збори скликає Голова або його заступник через секретаріат УЦР. Перевірка кворуму відбувається на початку засідання (списком присутніх) або під час засідання, «коли це буде потрібно». Регламентовано порядок подання справ для розгляду Малої ради: звичайні – до відкриття зборів президії, термінові – Голові президії. Всі її Голова вносить на розгляд зборів. Збори ж встановлюють черговість їх розгляду, яка може бути порушена «справами негайними» або за постановою зборів. До розгляду наступного питання збори можуть перейти лише вирішивши попереднє. Ніхто не може говорити в одній справі більше як два рази (15 і 5 хвилин). Лише основний доповідач має необмежений час для доповіді і на заключний виступ до 20 хв. (на репліки – до 5 хв.). Тільки генеральні секретарі мають слово поза чергою, але не в дебатах. Головуючий на засіданні такого права не мав. Заяви до порядку денного вносились президії письмово, для виступу з цього приводу відводилось до 3 хв. Обговорення припиняється за

згодою більшості зборів або за заявою не менше 5 членів Малої ради. У випадку суперечок з цього приводу слово надається лише двом – хто «за» і «проти», а потім – голосуванням. Після обговорення рішення приймається голосуванням. Рішення приймається простою більшістю, рівна кількість голосів «за» і «проти» веде до зняття питання з розгляду.

Регламент роботи Малої ради передбачав і досить ретельно прописував законодавчий процес, місця в ньому комісії УЦР. Законодавчі справи мали вирішуватися лише після доповіді комісії. Законопроекти роздаються членам Ради заздалегідь. Перші збори комісії скликає Президія. Комісіям надавалось право кооптації осіб з дорадчим голосом. Комісія обирає Голову і секретаря, веде протоколи своїх засідань. По закінченні її роботи над законопроектом обирався доповідач. Регламент було затверджено (з поправками) шостою сесією УЦР у серпні 1917 р. Поправки стосувалися процедури закритих засідань Ради та виступів її членів з одного питання, а також щодо законодавчої процедури: «Всі проекти бюджетів одпечатувати і раніше до розгляду подавати всім членам Малої ради» [14, с.210].

Деякі поправки до регламенту вносилися «в робочому порядку» і пізніше. Так, хронічне спізнення з відкриттям засідань примусило Малу раду 22 березня 1918 р. ухвалити: із запізненням на півгодини визнати можливим розпочинати засідання при наявності третини членів Ради, у противному разі засідання переноситься [6, с.223].

Протоколи зборів УЦР свідчать, що суворого додержання регламенту їй домогтись вдавалось далеко не завжди, особливо наприкінці 1917 р. і до 29 квітня 1918 р. Йдеться про кворум, черговість розгляду справ, термінів одержання членами Ради законопроектів та їх розгляду тощо. Головна причина – об'єктивні обставини, калейдоскопічна зміна політичних подій в країні і за її межами, що негативно позначилось на порядку роботи УЦР.

І все ж, попри всі складнощі, порядок роботи УЦР набуває сталості, удосконалюється. Так, загальні збори поступово набули характеру сесійних, пленарних засідань. На третіх загальних зборах УЦР М.Ковалевський запропонував реорганізувати збори, робота яких йшла «непланомірно», проводити їх щомісяця, «але на довші сесії» [5, с.83]. І хоч «плановості» досягти не вдалося, тривалість сесій була подовжена: 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, але й, як правило, найважливіші законопроекти і постанови, прийняті нею. Засідання УЦР і її Малої ради провадились, як правило, відкрито. За винятком більшості засідань восьмої і дев'ятої сесії загальні збори

були багатолюдними, з присутністю публіки «в кулуарах», яка живо реагувала на виступи членів Центральної Ради.

Провідне місце серед вироблених, прийнятих процедур займала законодавча процедура. Як можна судити з тексту «Розкладу роботи Малої ради» право законодавчої ініціативи надавалося членам Ради та Генеральному Секретаріату. До 10 листопада 1917 р. прийняті на сесіях УЦР і її Малої ради документи (Універсали, декларації, постанови, резолюції) вносились Президією, членами Малої ради (Універсали зачитував М. Грушевський), її комісіями, деякі – партійними фракціями, а більшість – Генеральним Секретаріатом. Після проголошення УНР необхідність удосконалення законодавчого процесу примусила Центральну Раду створити комісію законодавчих внесень. Рішення про таку комісію (25 членів – представників усіх фракцій) було прийнято 12 листопада [5, с.432, 452]. Отже, при утворенні комісії, як і раніше, перевага надавалась не професійному, а фракційному принципу формування комісій. У проекті Конституції УНР 10 грудня, очевидно, виходячи з власного парламентського досвіду і перспектив утворення Всенародних Зборів як верховного органу влади в УНР, коло суб'єктів законодавчої ініціативи було уточнено й розширено [6, с.8]. Законодавчі проекти мали вноситись на розгляд Зборів їх президією; окремими фракціями; групою депутатів, числом не менше 30; 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). Але на практиці в парламентській роботі УЦР не вдалось розглядати законопроекти за ініціативою органів місцевого самоврядування чи самого населення: дистанція між ними і Радою особливо розширилась з приходом в Україну закликаних нею німецьких та австрійських військ.

Законодавча процедура в УЦР включала кілька 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 УНР та ін.), або ж розглядала представлені, головним чином Генеральним Секретаріатом (після IV Універсалу – Радою народних міністрів) та окремими секретарствами. Найважливіші і розлогі законопроекти розглядались постатейно, в трьох читаннях чи в поіменному режимі. Саме за останньою процедурою приймались Малою радою III і IV Універсали [5, с.397; 6, с.102].

Законопроект про вибори до Установчих зборів УНР, підготовлений Всеукраїнською виборчою комісією, розглядався 11 листопада – «по пунктах, які й приймаються – кожен окремо» [5, с.411]. 25 листопада Мала рада розглядала короткий законопроект про

утримання УЦР за державний кошт. Законопроект було внесено фракцією українських соціал-демократів, розглянуто комісією законодавчих внесень, що внесла до нього поправки, після чого подавав його на засіданні Ради, яка й ухвалила законопроект [5, с.476]. За скороченою процедурою на тому ж засіданні розглядався законопроект «Про право УНР», який докладався самим автором законопроекту – головою правничої комісії Ради, генеральним секретарем судівництва М.Ткаченком. Як бачимо, таке сумісництво допускалось, ним користувався і Голова Генерального Секретаріату і генеральні секретарі. На протест представника Бунду А.Тьомкіна, що законопроект «не був даний депутатам на руки завчасно», йому на засіданні пояснили, що «справа негайна, до того ж законопроект внесено було на розгляд комісії законодавчих внесень». Законопроект було ухвалено, хоч «меншість» (представники Бунду та інших єврейських партій, меншовики та російські есери – В.Є.) при голосуванні утрималась [5, с.475–476].

За скороченою процедурою (недовге обговорення, внесення поправок, «додатків» або й без них) були прийняті, наприклад, Закон «Про тимчасове шкільне правління» 5 грудня, «судові законопроекти» 23 грудня. «Вісник Генерального Секретаріату УНР» так подав інформацію із засідання Малої ради: «Після недовгих суперечок законопроект прийнято в цілому з деякими дрібними поправками» [6, с.63]. «Майже без обговорення», як записано в протоколі, було прийнято 5 фінансових законопроектів 9 грудня, «з дрібними поправками» – Закон «Про створення народного війська» 3 січня. Без змін, в редакції комісії було прийнято закони про відстрочку призову на військову службу і відкомандирування з військ громадян УНР 14 листопада, про амністію та ін. «Без дебатів», «без жодних уваг» приймалися короткі законопроекти. Скорочена процедура прийняття невеликих за обсягом законів була наслідком менш за все нехтування законодавчою процедурою. Нагальність, терміновість, лаконічність акту безперечно накладали відбиток на процедуру.

Отже, організація і порядок роботи Центральної Ради все більше набували правових форм, удосконалювався механізм реалізації парламентських процедур, законотворчий процес.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 1997. №19. Ст.143 2. Копиленко О.Л. правонаступництво вибору. К., 2000. 3. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. 4. Подковенко Т. Законодавча діяльність Центральної Ради//Наук. збірник юрид. інст-ту Тернопільської академії народного господарства. Вип. 3. Тернопіль, 2001. 5 Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. Т.1. 6. Українська Центральна Рада. Документи та матеріали: У 2-х томах. Т.2. К., 1997.

*Надійшла до редакції 29.12.05*