

але у дещо іншому плані. Так, висловлена Конгресом довіра Директорії й доручення їй виконувати свої функції до скликання Всеукраїнських установчих зборів стали правовою підставою для подальшої діяльності Уряду УНР у вигнанні (або екзилі — як прийнято у зарубіжному країнознавстві).

Принагідно варто звернути увагу на те, що радянська пропаганда, категорично заперечуючи українську політичну еміграцію, не помітила дуже цікаву правову колізію, пов'язану з актом проголошення незалежності України 30 червня 1941 р. у Львові. Нагадаємо, що цей акт ініціювало бандерівське крило ОУН. Однак проти нього виступила стара українська еміграція «УНР-івського» походження. Її лідери, які уособлювали Державний центр УНР в екзилі, виходили з того, що незалежність України було проголошено IV Універсалом Центральної Ради й підтверджено Конгресом трудового народу. Та цей факт замовчується й нині, коли під тиском сучасного ОУН бандерівського напрямку українській громадськості нав'язується позитивне сприйняття акта від 30 червня 1941 р. Цілком очевидно, що цей факт вимагає ретельного й уважного дослідження, об'єктивних і неупереджених оцінок.

*Надійшла до редколегії 31.10.97*

*В. РУМ'ЯНЦЕВ*  
доц. ІЮА України

### **ЦЕНТРАЛЬНА РАДА: СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

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 парада (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 по-

винно було доповнюватись 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, просвітніх, 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.<sup>1</sup>

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 визначилась.

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.

Навесні-влітку 1917 р. роль Центральної Ради як представницького органу, центру 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 війсь-

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

кового комітету (27 чол.). Територіальне представництво від губерній, великих міст та українських колоній залишилось без змін. Головним політичним партіям надавалось однакове число місць — по 5. Таку ж кількість представників послали до Центральної Ради учительська спілка, студентство і кооперативи. Така реорганізація складу Центральної Ради визначила число її членів 588 мандатами<sup>1</sup>.

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 в Тимчасовий крайовий парламент<sup>2</sup>, тобто у справжній центр політико-правового життя в Україні. Представникам неукраїнської революційної демократії було надано право обрати 202 дійсних члени Ради та 51 кандидата<sup>3</sup>.

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 %<sup>4</sup>. Таким чином, склад Центральної Ради дуже точно відбивав національну структуру українського суспільства на той час.

Скупі відомості про соціальний стан і походження членів Центральної Ради дозволяють встановити його 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 інтелігенції<sup>5</sup>.

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 найбільш бідніше селянство, яке складало соціальну базу «Селянської спілки». Селяни становили й значну частину все-

<sup>1</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. К., 1996. Т. 1. С. 139.

<sup>2</sup> Див.: Грушевський М. Україна і Росія//Хто такі українці і чого вони хочуть? К. 1991. С. 29.

<sup>3</sup> Див.: Нова Рада. 1917. 30 лип.

<sup>4</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. 1. С. 12.

<sup>5</sup> Див.: Там же.

української військової ради, принаймні солдатів, матросів, унтер-офіцерів, прапорщиків<sup>1</sup>. Всеукраїнський робітничий з'їзд представляв незначну частину пролетаріату України (приблизно 40 тис. з 3,5 млн робітників України), та й то переважно сільськогосподарський пролетаріат. Проте в раді робітничих депутатів домінували представники інтелігенції<sup>2</sup>.

Відносно складу Центральної Ради можна зазначити ще одну цікаву рису — вік депутатів, серед котрих переважала молодь до 25 років<sup>3</sup>.

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 та організаційно-правових форм діяльності, котрому були притаманні демократичні, парламентські засади.

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 колегіальна діяльність Центральної Ради. Сесії були вищим органом Центральної Ради і відбувалися в атмосфері вільного обміну думками, гострих дискусій, рішення приймались 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»<sup>4</sup>.

Загальні збори мали скликатися не рідше одного разу на місяць, а в разі нагальної потреби передбачалися екстренні збори.

Компетенція загальних зборів Центральної Ради законодавчим шляхом не визначалась, а складалась у ході прак-

<sup>1</sup> Див.: *Шуць О. П.* Всеукраїнські військові з'їзди//Іст. зошити. 1992. № 7. С. 44.

<sup>2</sup> Див.: *Грищенко А. П.* Українські робітники на шляху творення національної держави (1-й Всеукраїнський робітничий з'їзд 11—14 (24—27) липня 1917 р.)//Іст. зошити. 1992. № 5. С. 38—39.

<sup>3</sup> Див.: *Полонська-Василенко Н.* Історія України: Від середини XVIII століття до 1923 року. К., 1995. Т. 2. С. 467.

<sup>4</sup> Вісті з Української Центральної Ради, 1917, № 5.

тичної 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), прийняття 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 напрямки 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 Ради нерідко переважали над конструктивною політикою<sup>1</sup>.

Більш оперативною і дієвою структурою Центральної Ради була Мала Рада, яка спочатку діяла як виконавчий орган і називалася 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» його склад поширювався до 33 членів, з яких лише 20 (враховуючи голову Центральної Ради та двох його заступників) обиралися загальними зборами, решта поповнювалася рішеннями самого Комітету, що також обирав голів комісій, діючих при Центральній Раді, її секретарів та скарбника.

Права і обов'язки Комітету було визначено «Наказом Українській Центральній Раді». Комітету доручалось виконувати поточну роботу «в конкретній, постійно змінюючійся обстановці моменту»<sup>2</sup>.

Дуже швидко Комітет став керівним осередком Центральної Ради, формував ініціативи, які вносились 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,

<sup>1</sup> Див.: Семененко В. І. Історія Східної України. Поновлення кайданів (1917—1922). Х., 1995. С. 24—25.

<sup>2</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали, Т. I. С. 71.

відбулися принципові зміни у статусі Комітету Центральної Ради. Відтепер він називався «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»<sup>1</sup>. Одночасно розширився до 40 чол. його склад. Реорганізація Комітету продовжилась на початку липня, коли його склад поповнився на 30 % (18 осіб) політичними діячами, які репрезентували національні меншини, що проживали в Україні<sup>2</sup>. У ході 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»<sup>3</sup>, що надав чіткої регламентації порядку обговорення питань і прийняття 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 вважались правочинними за наявності кворуму: для схвалення важливих законодавчих рішень кворум встановлювався у 2/3 загального числа членів, а для менш відповідальних — 1/2. Рішення схвалювались простою більшістю голосів відкритим, закритим чи поіменним голосуванням. Керівна роль на засіданнях Малої Ради відводилась голові Центральної Ради, котрий скликав і вів засідання, пропонував порядок денний, керував обговоренням, підбивав його підсумки, становлював порядок голосування, пропозицій, що надходили від фракцій<sup>4</sup>.

Регламент обійшов мовчанням питання про підзвітність Малої Ради перед Центральною Радою. І хоча такі звіти робились, 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 співвідношення сил, не внісив нічого нового<sup>5</sup>.

Мала Рада формувалася на основі пропорційності між фракціями, що складали Центральну Раду. У серпні 1917 р.

<sup>1</sup> Вісті з Української Центральної Ради. 1917. № 15—16.

<sup>2</sup> Див.: Вісті з Української Центральної Ради. 1917. № 17.

<sup>3</sup> Див.: Там же. № 19.

<sup>4</sup> Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. I. С. 208—209.

<sup>5</sup> Див.: *Гольденвейзер А. А.* Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. М.; Л., 1930. С. 30.

з 65 членів Малої Ради до українських партій належали — 35, єврейських — 15, російських — 10, польських — 4 особи<sup>1</sup>.

У практиці роботи як Центральної, так і Малої Ради склався певний порядок підготовки, прийняття та опублікування нормативних актів. Цей порядок забезпечував можливість ретельної підготовки проєкту, всебічного його обговорення, урахування думки фахівців.

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

Яскравим виявом прихильності Центральної Ради до політичного та 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 душі 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, забезпечувалась депутатська недоторканість.

Таким чином, історія Центральної Ради переконливо свідчить, що вона формувалась як широкопредставницький орган українського народу, речник його волі і загалом перетворилася у своєрідний революційний парламент, організований і діючий на демократичних засадах.

*Надійшла до редколегії 10.06.97*

### **«КРУГЛИЙ СТІЛ»: УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ (ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ, ПЕРСПЕКТИВИ)**

У листопаді 1997 р. в Національній юридичній академії України ім. Ярослава Мудрого відбувся ювілейний «круглий стіл» з нагоди 80-річчя українського парламентаризму — події великої історичної і політичної важливості. **Організатори** — Академія правових наук України, кафедра історії держави

<sup>1</sup> Див.: *Дорошенко Д.* Історія України 1917—1923 рр. Доба Центральної Ради. Ужгород. 1932. Т. 1. С. 120.