

УДК 94.4

**ЗАРОДЖЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ
В ПЕРІОД ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ
ORIGIN OF UKRAINIAN PARLAMENTARIZM IN THE PERIOD
OF ACTIVITY OF CENTRAL RADA**

Словська І.Є.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена дослідженню практики конституційного розвитку на території Української Народної Республіки. Підкреслено, що в конституційних актах Центральної Ради відображені прагнення до побудови незалежної держави і захисту основних прав громадян. Підсумовується, що Центральна Рада була парламентом, незважаючи на недоліки функціонування.

Ключові слова: незалежність, демократизм, парламентаризм, орган народного представництва, національне відродження.

Статья посвящена исследованию практики конституционного развития на территории Украинской Народной Республики. Отмечено, что в конституционных актах УНР отображены стремления к построению независимого государства и защите основных прав граждан. Подытоживается, что Центральная Рада была парламентом, невзирая на недостатки функционирования.

Ключевые слова: независимость, демократизм, парламентаризм, орган народного представительства, национальное возрождение.

The article is devoted to the research of process of the constitutional construction in the Ukrainian People's Republic. Emphasized that the constitutional acts of the Central Council are striving to build an independent State and protection of the fundamental rights of citizens. Summarized, that Central Council was parliament, without regard to the lacks of functioning.

Key words: independence, democracy, parliamentarism, representative body of power, national revival.

Постановка проблеми. Тематика становлення парламентаризму на теренах України є досить малодослідженою. Подібну ситуацію можна пояснити декількома причинами. По-перше, протягом століть етнічна територія нинішньої Української держави змінювалася неодноразово, відповідно еволюціонували різні політично-державні формації. По-друге, протягом тривалого історичного періоду не існувало власної держави, яка би репрезентувала оригінальний аналіз шляхів розвитку державо- і правотворення. По-третє, нині збережені суперечливі за своїм змістом теоретичні і нормативні джерела, які досить складно однозначно трактувати, а багато документів і спогадів сучасників далеких подій й зовсім втрачені. Тому питання зародження ідей парламентаризму в період діяльності Центральної Ради – лише одна зі сторінок непростого вітчизняної історії, замовчуваної протягом семидесяти років. Саме названими причинами зумовлена актуальність представленого рукопису.

Стан дослідження. З проголошенням незалежності України і відродженням національної самосвідомості активізувалися наукові пошуки істориків, конституціоналістів, які прагнули вивчити особливості діяльності загальнонаціонального органу народного представництва – Центральної Ради. В основі написання даної статті покладені висновки таких вчених, як П.П. Гай-Нижник, Р.П. Іванченко, І.О. Кресіна, О.М. Мироненко, А.Г. Слюсаренко, М.Г. Тараненко, М.В. Томенко, В.П. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та інших. Проте їх напрацювання не є остаточними і кожне нове дослідження варто вітати. Саме тому метою даної роботи є подальше з'ясування особливостей діяльності Центральної Ради, її внеску в становлення і поширення ідей парламентаризму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зародження Центральної Ради як органу народного представництва пов'язують зі зростанням національного усвідомлення Українського

народу. Революційні процеси в Росії поновили надію прогресивно налаштованих верств вибороти автономію, а з початком функціонування перших національних інституцій – соборну державу. Демократичні кола прагнули національно-культурного і державного відродження.

Вважаємо, що з удосконаленням матеріального забезпечення, зокрема впровадженням виплати добових; проголошенням недоторканості службовців за наслідки голосування, висловлені думки і діяльність, пов'язану з виконанням обов'язків, можливості притягнення до слідства та кримінального суду лише за рішенням Центральної Ради (виняток – затримання на місці здійснення правопорушення) остання фактично перетворювалася на професійний парламент.

Структурної завершеності додавало функціонування штату канцелярії, що поділялася на шість відділів: загальний, кодифікаційний, бухгалтерський, видавничий, бібліотекарський, господарський. У свою чергу, загальний відділ складався з шести підвідділів (безпосередньо канцелярія, стенографічний, особистого складу, адресовий, інформаційний та експедиція), господарський – трьох (гараж, друкарня, комендатура), а видавничий містив у своєму складі редакцію «Вістей з Української Центральної Ради» [1, с. 9, 27, 39-41].

Закон «Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» 1917 року регламентував функціонування Всеукраїнської та місцевого рівня виборчих комісій, повноваження учасників виборчого процесу, формування виборчих округів, порядок підрахунку голосів та інші особливості процесу обрання першого всенародно обраного парламенту [2, с. 407, 411-432].

Анонсовані зміни державного і суспільного устрою, правової системи виявили прагнення Центральної Ради забезпечити демократичний принцип правління, спадковість представництва й гарантування прав Україн-

ського народу незалежно від національності та інших цenzів.

Логічним підсумком державницької політики Центральної Ради стало схвалення конституційних актів – чотирьох Універсалів, які декларували намір обрати єдиний загальнонаціональний представницький орган із законодавчими функціями, так звані Установчі Збори. Визнання II і III Універсалами Генерального Секретаріату як органу найвищої крайової влади Тимчасового Уряду та ствердження незалежності України лише в IV Універсалі [3, с. 31; 4, с. 37; 5, с. 38; 6, с. 43, 47] свідчило про неготовність посадових осіб та й суспільства загалом до повної трансформації політичної системи в історично короткі проміжки часу.

Вдосконалення існуючої форми держави було можливим за умов проведення масштабної конституційної реформи. Зміст Статуту Вищого Управління України, що мав скасувати так званий Наказ Центральної Ради – своєрідну внутрішню конституцію, значно скорегував Тимчасовий уряд. У першій редакції Статут закріплював автономію, підзвітність Центральній Раді Генерального Секретаріату, проте не деталізував порядок його формування, зазначивши лише створення через комітет представницької інституції. Документ наголошував на підпорядкуванні Секретаріату всіх урядових органів [7, с. 208].

Натомість, в Інструкції Тимчасового уряду Генеральному Секретаріату, схваленого замість поданого на затвердження правового акта, зазначалося поширення компетенції останнього лише на територію Київщини, Поділля, Волині, Полтавщини і деяких повітів Чернігівщини та запровадження посади спеціального комісара України. Центральна Рада зберігала право формування Генерального Секретаріату не як виконавчого органу автономії, а представника петроградського уряду. Законодавче регулювання всіх питань державного і суспільного значення для України здійснював Тимчасовий уряд. Його рішення передавалися Генеральному Секретаріату, які той направляв до Центральної Ради [8, с. 72-73].

Вимушене визнання Центральною Радою згаданої Інструкції активізувало роботу над текстом Конституції, який би відображав національні інтереси України. Постійні пошуки оптимальної форми держави призводили до підготовки різних редакцій документа. Якщо в проекті Основного Закону, підготовленому ще в грудні 1917 року, передбачалася розбудова автономії, то в остаточному варіанті – самостійної держави.

З кінця жовтня 1917 року після повалення Тимчасового уряду Центральна Рада поширила повноваження на територію Харківщини, Херсонщини, Катеринославщини, материкової Таврії, частину Курської і Воронежської губерній – етнічні українські території. Генеральний Секретаріат також постановив збільшити кількість своїх структур і запровадив нові секретарства. В цей же час Малою Радою створюється підзвітний Центральній Раді Крайовий комітет для охорони революції на Україні, відповідальний за збереження завоювань революційної демократії і організацію відсічі контрреволюційним силам. Проте відсутність порозуміння між представниками різних політичних об'єднань, прибічників та супротивників Тимчасового уряду, зумовила швидкий розпад цієї інституції [7, с. 210-211].

Боротьба за політичну владу загострила відносини між Центральною Радою і Радою Народних Комісарів – новим російським урядом більшовиків в Петрограді, які прагнули створити Центральный виконавчий комітет Рад України. Проведений в Харкові 11-12 грудня 1917 року I Всеукраїнський з'їзд робітничих і солдатських депутатів проголосив установа радянської влади та обрання вищого законодавчого органу держави. Ним декларувалася Центральный виконавчий комітет Рад, який одразу ж затвердив склад першого радянського уряду на теренах України, – Народний секретаріат, та скасував усі розпоря-

дження Центральної Ради і Генерального Секретаріату [9, с. 95-96]. Тепер існувало дві держави з однаковою назвою Українська Народна Республіка, два уряди – Генеральний і Народний секретаріати з секретарями, що керували окремими відомствами. 17 грудня того ж року був опублікований маніфест із закликом про повалення Центральної Ради [10, с. 11].

Двовладдя становило серйозну загрозу державотворчим планам національно зорієнтованих представницьких органів. Проте фактично останньою спробою легальних інституцій їх реалізувати стало схвалення Основного Закону 1918 року. Проголошення парламентської республіки на засадах розподілу влад – Всенародні Збори як законодавчий орган, Рада Народних Міністрів як виконавчий орган та суди, підкреслило прерогативу в державному апараті саме легіслатури. До порядку формування Всенародних Зборів пред'являлися вимоги, що відповідають сучасним для нас уявленням про виборчий процес. Зокрема кандидатом на посаду депутата міг стати громадянин Української Народної Республіки, що досягнув двадцяти років і не був обмежений в правах. Періодичність обрання законодавчого органу (раз на три роки) і пропорційність представництва (один депутат на сто тисяч виборців), професійність й недоторканість депутатів на строк виконання повноважень були прогресивними законодавчими новаціями того часу.

Конституція проголосила можливість проведення чергових і позачергових сесій; діяльність Всенародних Зборів під керівництвом Голови або його заступника, обраних депутатами зі свого складу; створення об'єднаних депутатів і допоміжного апарату – товаришів Голови; наявність кворуму для повноважності легіслатури; перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, який включав не лише депутатів, фракції та президію разом з Радою Старшин Зборів, але й уряд, органи місцевого самоврядування, інститут народної ініціативи; схвалення рішень простою більшістю присутніх, а найбільш важливих правових актів, наприклад з питань відділення території, зміни конституції, проголошення війни та віддання міністрів під суд чи слідство, кваліфікованою більшістю; провадження законодавчої, установчої і контрольної функцій.

Всенародні Збори формували і контролювали діяльність Ради Міністрів. Кожний депутат міг поставити запитання всьому складу уряду або окремим урядовцям. У разі їх незадовільної роботи розпочиналося провадження висловлення недовіри, що мало наслідком відставку винних посадових осіб (розділи IV-V Конституції Української Народної Республіки 1918 року) [11, с. 52-57].

Проект Основного Закону, підготовлений Урядовою Комісією з розробки Конституції Української Держави, містив також статті про умови прийняття на державну службу, права та обов'язки державних службовців, службові ранги, дисциплінарну відповідальність і матеріальне забезпечення цієї верстви населення. В редакції схваленої Центральною Радою Конституції вищезгадані пропозиції були відсутні [12, с. 70-71], хоча їх запровадження у вітчизняну практику могло посилити авторитет і вимоги до професійної діяльності з реалізації функцій держави.

Проаналізовані нормативні положення свідчать, що з набуттям Центральною Радою досвіду державного будівництва зміст її законодавчих актів ставав більш завершеним і нагадував сучасні нам аналоги.

Висновки. Безперечно, що функціонування досліджуваного органу не позбавлене недоліків і, як видається на перший погляд, не нагадує практику нині чинного парламентаризму. Але це справді перший аналог загальнонаціонального представницького колективного органу із законодавчими повноваженнями на теренах України. Саме він легалізував вітчизняну державність, схваливши низку конституційних актів, зміст яких свідчив про високий фахових рівень їх розробників.

Діяльність сучасних парламентів також недосконала з низки об'єктивних і суб'єктивних підстав. Тому доводи про пропущення сесій або їх проведення за відсутності кворуму, позбавлення бюджетних повноважень, недосконале територіальне представництво не можуть слугувати виправданням заперечення Центральної Ради в якості парламенту [13, с. 92]. По-перше, практика сучасного парламентаризму рясніє прикладами неможливості проведення засідань з організаційних причин; по-друге,

перелік функцій не є статичним – збагачення і вдосконалення різних сфер суспільного буття зумовлює розширення повноважень всіх органів держави, в тому числі легіслатури; по-третє, критерії визначення територіального представництва також постійно еволюціонують, зокрема встановлення меж виборчих округів у Законах про вибори здійснюється то з урахуванням структури адміністративно-територіальних одиниць, то без цієї особливості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мироненко О.М. Світоч української державності : політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради / О.М. Мироненко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1995. – 328 с.
2. Українська Центральна рада : Документи і матеріали : У 2-х т. /НАН України, Інститут історії України. – К. : Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України. Сер. V. Джерела новітньої історії) – Т.1. – 587 с.
3. Перший Універсал Української Центральної Ради від 10.06.1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 31-34.
4. Другий Універсал Української Центральної Ради від 03.07.1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 35-37.
5. Третій Універсал Української Центральної Ради від 07 (20).11.1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 38-42.
6. Четвертий Універсал Української Центральної Ради від 09 (22).01.1918 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 43-49.
7. Шевчук В.П. Історія української державності : Курс лекцій / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – 480 с.
8. Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні від 04(10).08.1917 р. // Слюсаренко А.Г. Історія української конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – С. 72-73.
9. Малик Я. Історія української державності / Малик Я., Вол Б., Чуприна В. – Львів : Світ, 1995. – 248 с.
10. Іванченко Р.П. Українська державність в 20-90-х рр. / Р.П. Іванченко. – К. : МІЛП, 2000. – 256 с.
11. Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР) від 29.04.1918 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 49-61.
12. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР : становлення органів влади і національного відтворення (1917-1920) : монографія / П.П. Гай-Нижник. – К. : Щек, 2010. – 304 с.
13. Український парламентаризм : минуле і сучасне / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.