

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

К. В. Джос, О. В. Отземко

Анотація. У роботі аналізується законодавча діяльність Української Центральної Ради, яка мала основоположний вплив на утворення та організацію УНР як суверенної країни, створюючи сприятливе законодавство для становлення держави і злагоди її народу. Визначено основні стадії законодавчого процесу, правила і прийоми створення та систематизації законодавчих актів, що на той час склалися й діяли.

Ключові слова: УЦР, Установчі Збори, Конституція, законотворення, законодавчі акти.

Майбутню Україну Українська Центральна Рада формувала як демократичну країну, в якій державна влада поділялася б на законодавчу, виконавчу й судову. У концептуальному плані керівників УЦР передбачався саме такий поділ влади, і його елементи існували у реальному державотворенні. Досвід законотворення є важливим для нашої країни, тому нам слід з'ясувати структуру законодавчих органів доби Української Центральної Ради, а також дослідити законодавче надбання цього періоду для кращого розуміння історичного минулого нашої держави.

Дослідженням цього питання займалися сучасні українські історики та правознавці, а саме В. Верстюк, М. Кравчук, В. Єрмолаєв та ін. [1; 2; 3; 4]. Однак для повної наукової розробки цієї теми та успішного використання цього досвіду у сучасному державотворенні необхідне її подальше ґрунтовне опрацювання. Загальну інформацію з історії законотворення часів УЦР подають навчальні посібники з історії держави і права України [5; 6].

Метою роботи є висвітлення основних аспектів структури органів законодавчої влади та процесу законотворення в добу Української Центральної Ради.

Створена 3–7 березня 1917 р., Центральна Рада діяла спочатку в якості тимчасового державного органу, який поєднував у собі функції і законодавчого, і виконавчого органу та мав фактично скласти свої повноваження після скликання Всеукраїнських установчих зборів [1, с. 59]. На думку більшості науковців, досвід державотворення Української Центральної Ради є надзвичайно цінним для сьогодення. Хоча певною мірою він був негативним, оскільки у той період ми не зуміли повністю відродити свою державу, проте слід вказати і на позитивні здобутки та досягнення, особливо на завершальному етапі діяльності Центральної Ради.

Вищою законодавчою інституцією у першій за порядком новітній національній українській державній формації мали стати Українські Установчі Збори. У перших документах УЦР вони іменувались ще й територіальним з'їздом або Соймом. Головним завданням територіальних зборів мало бути затвердження майбутнього статуту автономної України. Дата їх не називалась, але чітко визначалось, що вони мусять відбутись перед Всеросійськими установчими зборами. З цією метою при Генеральному секретаріаті внутрішніх справ було створене спеціальне Виборче бюро, що виконувало координуючу роль у роботі окружних виборчих комісій у губерніях і працювало під керівництвом Всеросійської комісії зі справ про вибори до Установчих зборів [2, с. 24–25].

Представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через Загальні збори (Велика рада) як колективну форму політико-правової діяльності УЦР та комітет (Мала рада) як виконавчий із законодавчими функціями орган, який діяв між сесіями пленуму УЦР. Статус Ради еволюціонував від представницького органу всієї організованої української людності, який мав своїм завданням забезпечити автономний статус України у складі Федеративної Російської республіки (квітень 1917 р.), до органу революційної демократії всіх народів України, функції якої припинялись зі скликанням Українських Установчих Зборів (липень 1917 р.). Головним документом, що регламентував основи діяльності тодішньої української представницької влади, був наказ Українській Центральній Раді (квітень 1917 р.). До того ж напрями і характер діяльності Ради визначало затверджене тоді ж Положення про Загальні збори УЦР та Регламент роботи Малої ради (серпень 1917 р.) [6].

Згідно з демократичними організаційними принципами, вищим органом Центральної Ради визнавалися її Загальні збори. У Наказі від 23 квітня 1917 р. вказано, що вони «визначали на-

прям і характер всієї роботи УЦР». Чергові збори скликалися не рідше, як один раз на місяць, до того ж у разі нагальної потреби могли бути скликані екстрені збори, які вважалися чинними за будь-якої кількості присутніх. За весь період існування Центральної Ради відбулося дев'ять загальних зборів [3, с. 30].

Формування власної правової системи УЦР розпочала відразу після утворення. Законодавча діяльність Української Центральної Ради пройшла у своєму розвитку два головні етапи. Перший з них, що розпочався рішенням Національного з'їзду у квітні 1917 р., мав переважно політико-декларативний характер. Його основними досягненнями стали універсали. В цей період були створені I та II Універсали, закони для створення в Україні «автономного устрою» та організації роботи над проектом Української Конституції. Під час цієї діяльності Українська Центральна Рада сформувалася як організація, завданням якої було вивести українську націю з суспільних катаклізмів, характерних для початку ХХ ст., та відновити втрачені адміністративно-територіальні ознаки. Це період, у якому законотворчий процес формувалася на основі ідеї автономії та соціально-економічного благополуччя українського народу в межах федерації вільних слов'янських народів. Можна сказати, що в цей час, тобто з квітня 1917 р. до прийняття III Універсалу, УЦР фактично дотрималася основних положень, схожих з ідеями Києво-Мефодіївського братства [4, с. 45].

Другий період – це період повної свободи дій у формуванні законодавства УЦР у руслі ідеї незалежної України та розвитку українського народу в соціал-демократичному та національному напрямі в межах нових законів. Можна сказати, що це був активний перехід до державотворення України та створення законодавчих основ для формування влади, армії, соціально-економічної системи країни на суверенних засадах. Це можна побачити із фактичним формуванням нових законів та Конституції, й за характером основних пунктів III та IV Універсалів.

У законотворчому та державному аспекті особливо треба відзначити створення Конституції Української Народної Республіки або Статуту про державний устрій, права і вільності УНР від 29.04.1918 р. Результатом законодавчої діяльності Української Центральної Ради стала Конституція з 8 розділів на 83 статті, кожна з яких закріплювалася та затверджувалася законодавчими актами. Основою для формування Конституції УНР стали Універсали та їх окремі положення, що стосувалися державного устрою та його внутрішньої структури. Конституція УНР проголошувала державну незалежність і територіальну цілісність України, рівність прав громадян, демократичні свободи, передбачала земельний адміністративно-територіальний устрій в усіх 30 землях, підтверджувала право національних меншин в Україні на національно-персональну автономію [5, с. 259–263].

На жаль, ці законодавчі ініціативи Центральної Ради були багато в чому запізнілими через те, що УЦР своєчасно не спромоглася правильно визначити стратегію й тактику державотворення та втратила свій авторитет серед населення.

Законодавча процедура за часів Української Центральної Ради – встановлений порядок підготовки, розгляду, обговорення, голосування, оприлюднення та інших дій, пов'язаних із проходженням законопроектів і набуттям ними чинності. Законодавча процедура відпрацьовувалася УЦР поступово, в міру нагромадження нею державотворчого практичного досвіду та створення відповідної нормативно-правової бази. У червні 1917 р. в УЦР було започатковано практику заснування спеціальних комісій для підготовки проектів нормативних актів. Останні мали подаватися разом з відповідною супровідною запискою. У листопаді 1917 р. Мала Рада спочатку обрала комісію з 25 членів УЦР для розгляду законопроектів, які вноситимуться урядом до парламенту в терміновому порядку, а через кілька днів – постійну комісію законодавчих внесень у складі 6 представників Української соціал-демократичної робітничої партії, 6 представників Української партії соціалістів-революціонерів, 3 представників Української партії соціалістів-федералістів і по одному представникові від меншовиків, Партії соціалістів-революціонерів, Бунду, Об'єднаної єврейської соціалістичної робітничої партії, Поалей Ціону, Народно-соціалістичної партії та Польської соціалістичної партії. 19 листопада 1917 р. Мала Рада затвердила тимчасовий порядок опублікування законів, а 25 листопада – Закон про виключне право УЦР видавати законодавчі акти Української Народної Республіки [3, с. 22–26].

Останній закон можна вважати своєрідним законом про правонаступництво, бо крім виключного й неподільного права УЦР ухвалювати закони для УНР, ним встановлювалося, що на території України діють усі закони та постанови, видані до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не змінені чи не скасовані універсалами й іншими нормативними актами УЦР. Це ж стосувалось і розпоряджень російського уряду.

До серпня 1917 р. найважливіші нормативні документи – універсали, декларації, постанови, ухвали, рішення, резолюції, закони тощо – приймалися на щомісячних зборах або сесіях Великої Ради (тобто всім складом УЦР) простою більшістю голосів. Від 2-ї половини серпня 1917 р. до січня 1918 р. акти, що мали силу законів, а згодом і власне закони, ухвалювались як Великою, так і Малою Радою, а від лютого до квітня 1918 р. – тільки Малою Радою, яка з серпня 1917 р. повинна була діяти за спеціально запровадженим регламентом. Законодавчі акти могли розглядатися за наявності не менше двох третин складу Малої Ради, але на практиці, особливо в березні–квітні 1918 р., цього правила не дотримувалися. Регламент передбачав і обов'язковий попередній розгляд законопроектів відповідними комісіями, роздачу їх усім членам Ради до засідання та обов'язкове обговорення проектів після доповіді комісії. Після обговорення проект ставився на голосування, за результатами якого приймався або повертався на розгляд комісії. Для проектів, поданих та обговорених ЦР без участі комісії, ЦР створювалась така комісія, а такі проекти передавались на її розгляд [7; 1, с. 62–64].

Голосування проводилось постатейно – вголос зачитувалась стаття, після чого оголошувалось: «Хто за неї, прошу підняти руки». Власне процес голосування іменувався «балотування статті», а відповідна стаття – «балотованою», тобто проголосованою і прийнятою. Після цього на голосування виносився проект нормативного акта загалом. За необхідності висловити позицію ЦР щодо законопроекту загалом або специфічних умов його прийняття чи оголошення застосовувався інший шлях голосування. Фракції або окремі члени ЦР пропонували свої резолюції, а члени ЦР голосували за ту чи іншу резолюцію. У квітні 1918 р. Рада народних міністрів Української Народної Республіки дещо формалізувала процес проходження законів. Постанову чи законопроект повинні були надсилати до канцелярії РНМ УНР за 2–3 дні до початку того засідання, на якому вони мали розглядатись. Якщо питання стосувалися фінансових справ, то відповідні проекти попередньо погоджувалися з міністерством фінансів і державним контролером. Кожен проект мав містити посилання на чинні закони та норми, а також на думку керівників міністерств щодо скасування старих законів або внесення до них певних змін. Такі документи розмножували в кількості 20 примірників, коли вони надсилалися до РНМ УНР, і 50 примірників, коли надсилалися до УЦР для того, щоб канцелярія могла вчасно забезпечити ними зацікавлених посадових осіб. Закони підписували голова УЦР або один із його заступників, один із секретарів УЦР [1, с. 65–67].

Оприлюднювалися закони у газеті «Вісті з Української Центральної Ради» (квітень–листопад 1917 р.), потім – у «Віснику Генерального Секретаріату Української Народної Республіки» (листопад 1917 р. – січень 1918 р.), а згодом – у «Віснику Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки» (січень–травень 1918 р.). Часто закони друкувалися у вигляді витягів із протоколу засідання УЦР. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. (прийнята в останній день перебування УЦР при владі – 29 квітня 1918 р.) передбачала, що законодавча влада зосереджуватиметься в руках Всенародних зборів, а законодавча ініціатива належатиме Президії Всенародних зборів, фракціям та іншим обраними депутатами, урядові, самоврядним місцевим установам та безпосередньо українськими громадянами, які могли внести той чи той законопроект, зібравши під ним 100 тис. підписів.

Зазначимо, що джерела права та система права часів УЦР мали певні особливості. Правові акти існували у різних формах: універсали, закони, накази, постанови, розпорядження та інші, які мали різну юридичну силу. До прийняття Конституції суб'єкти правотворчості та їх повноваження були визначені І Універсалом та звичайним законом, юридична техніка мала низький рівень, хоча процес законотворчості (стадії) був детально регульований. Одночасно діяло російське законодавство та правові акти Української Центральної Ради. Фактично співіснували два суб'єкти законодавчої влади: Загальні збори та Мала Рада.

Отже, результатом законодавчої діяльності в УНР доби Центральної Ради було прийняття низки законодавчих актів, що мало вагоме значення та було важливим етапом українського конституціоналізму, оскільки вони стали основою майбутньої української законодавчої діяльності в період Гетьманату та Директорії. Попри недоліки законодавчої діяльності, притаманні Центральній Раді як державі перехідного періоду, а також спричинені історичними умовами її розвитку, можна стверджувати про достатньо високий рівень правової культури її законодавців, що підтверджується системним та демократичним характером прийнятих нормативно-правових актів.

Abstract. This work analyzes the legislative activity of the Ukrainian Central Rada, which had the main influence on the formation and organization of the Ukrainian People's Republic as a sovereign country, creating favorable legislation for the formation of the state and the harmony of its people, the main stages of the legislative process, the rules and methods of creating and systematizing legislative acts are determined. that at that time formed and acted.

Keywords: Ukrainian Central Council, Constituent Assembly, Constitution, law-making, legislative acts.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Єрмолаєв В. Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради. *Право України*. 2017. № 11. С. 58–69.
2. Кравчук М. Армія української Центральної Ради та її досвід для сучасності: історико-правове дослідження. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 22–28.
3. Верстюк В. Ф. Склад і структура Української Центральної Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. 2009. Вип. 4. С. 5–30.
4. Верстюк В. Ф. Українська Центральна Рада: Навчальний посібник. Київ: Заповіт, 1997. 344 с.
5. Іванов В. М. Історія держави і права України: навч. посібник. Київ: МАУП, 2007. 552 с.
6. Терлюк І. В. Органи центральної влади та управління. *Історія держави і права України*. Київ: Атіка, 2011. URL: <https://westudents.com.ua/knigi/418-storya-derjavi-prava-ukrani-terlyuk-ya.html>
7. Українська Центральна Рада (УЦР). *Енциклопедія історії України: Україна – Українці*. Кн. 2 / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: Вид. «Наукова думка», 2019. 842 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ukrainska_Tsentralna