

В. М. Єрмолаєв, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії Укра-
їни імені Ярослава Мудрого

До питання про перший український парламент — Українську Центральну Раду

В сучасній українській історико-правовій літературі це питання трактується неоднозначно і суперечливо. Так, О. Бандурка, Ю. Древаль вважають Українську Центральну Раду (далі — УЦР) першим «реальним українським парламентом»¹. Знавці питань держави і права 1917–1920 рр. — О. Копиленко, М. Копиленко та ін. стверджують, що, «незважаючи на всі ознаки парламенту, Центральна Рада відрізнялася певною специфікою», була скоріше «передпарламентною»².

Згодом О. Копиленко скорегував свою оцінку, пов'язавши початок українського парламентаризму саме з діяльністю УЦР³. Автори монографії «Український парламентаризм: минуле і сучасне» розглядають УЦР як «тимчасовий парламент», яка в той же час «не відповідала всім критеріям парламенту в його класичному розумінні... ознаками і функціями парламенту»⁴. П. Кислий, Ч. Вайз

¹ Див.: Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія: — Х., 1999. — С. 96, 106.

² Копиленко О. Л., Копиленко Л. М. Держава і право України. 1917–1920 рр.: Навч. посібник. — К., 1997. — С. 17.

³ Копиленко О. Л. Правонаступництво вибору. — К., 2000. — С. 106–107.

⁴ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 90–92.

називають її представницьким органом України, який, проголосивши IV Універсал, «отримав юридичне право здійснювати законотворчу діяльність»¹; В. Журавський — як парламентський представницький орган, «парламент за формою»²; А. Мороз вважає взагалі, що «перший обраний демократично де-факто і де-юре український парламент так і не народився»³. Вперше на основі широкої джерельної бази (головним чином, архівів) політико-правовий аналіз діяльності УЦР дав у своїй монографії О. Мироненко⁴. Він визначив Центральну Раду як «тимчасовий парламент України», дослідив напрямки її діяльності, наслідки тощо.

Процес формування Центральної Ради розпочався ще 3 березня 1917 р.⁵

Перша відозва «До українського народу» за підписом «Українська Центральна Рада», датована 9-м березня, закликала творити «своє нове вільне життя»⁶. 19 березня вже була сформована її Президія та 9 комісій: фінансова, правнича, шкільна, агітаційна, редакційна, друкарських справ, маніфестаційна, інформбюро, пресбюро. У газеті друкувалося і звернення Центральної Ради до українського народу, де вона повідомляла про свою постанову з організації загальної української маніфестації і скликання 6–8 квітня у Києві Загальноукраїнського Конгресу «для установаження постійних членів» УЦР⁷.

¹ Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. — К., 2000. — С. 56, 58.

² Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Дис... д-ра юрид. наук. — Одеса, 2001. — С. 5, 73, 91.

³ Мороз О. Ю. З досвіду формування представницьких органів державної влади Української Народної Республіки // Вісник держ. ун-ту «Львівська політехніка», 1999. № 377. Держава та армія. — С. 80.

⁴ Див.: Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. — К., 1995.

⁵ Дати до 15 лютого 1918 р. подаються за старим стилем, як у протоколах Центральної Ради.

⁶ Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли: У 2 т. — Т. I. 4 березня — 9 грудня 1917 р. — К., 1996; Т. 2. 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. — К., 1997. — Т. I. — С. 38, 39.

⁷ Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли. У 2 т. — Т. I. — С. 44–46.

Таким чином, за два тижні існування Центральна Рада поповнювала свій тимчасовий склад, розширюючи представництво, удосконалювала структуру та створювала свій апарат, відпрацьовувала порядок роботи, перетворюючись на громадсько-політичний представницький орган всеукраїнського масштабу, на координатора національно-визвольного руху.

Всеукраїнський національний з'їзд (конгрес), обравши новий склад УЦР, відіграв значною мірою роль Установчих Зборів, своєрідної владної конституанти. Справді, з'їзд сформулював домагання та умови автономії України, вирішив «негайно творити підстави її автономного життя», визначив принципи встановлення кордонів між державами і скликання конференції в справі миру, оновив склад УЦР, доручив їй організувати комітет для вироблення проекту Статуту автономії України та ін.¹ В. Винниченко писав, що вже його скликання стало першим кроком на шляху організації національної державності². За висновками М. Грушевського, Національний Конгрес поклав початок «національному парламенту», який мав підготувати ґрунт до парламенту України як територіальної («краєвої Ради»)». ³

Отже, УЦР була на з'їзді реорганізована і поповнена на демократичних засадах, стала легітимним вищим представницьким органом, центром українського політичного життя. Вона мала тепер і територіальне представництво, правові засади перетворення її на парламентську установу.

Національний з'їзд надав Центральній Раді право кооптувати до свого складу нових членів, яким вона широко користувалася. З її ініціативи та безпосередньої участі протягом травня–червня 1917 року у Києві відбулися Всеукраїнський селянський та два військові з'їзди. Всі вони висловили повну підтримку політиці УЦР, обрали Всеукраїнські Ради, селянських та військових депутатів, які були кооптовані у члени УЦР⁴.

¹ Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли. У 2 т. – Т. 1. – С. 54–55, 58–59.

² Див.: *Винниченко В.* Відродження нації. – Київ – Відень, 1920. – Ч. I. – С. 87, 93.

³ *Грушевський М.* Спомины // Київ. – 1989. – № 8 – 10. № 9. – С. 122.

⁴ Див.: Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли: У 2 т. – Т. 1. – С. 99–100, 106, 124, 125–138.

Таким чином, Всеукраїнський Національний Конгрес розширив соціальну базу УЦР та уточнив програму і цілі її діяльності.

За короткий час свого існування УЦР пройшла складний шлях в умовах Першої світової війни, національно-визвольної революції, агресії з боку Росії, глибокої соціально-економічної кризи від громадянської виборної організації до вищого загальнонаціонального представницького органу, політичного центру країни.

Вона першою на теренах Російської імперії проголосила Українську Народну Республіку, прийняла її Конституцію, вступила в протиборство з більшовицькою Росією, започаткувала демократичне національне законотворення.

Конституційне законотворення, яке стало основним напрямком законодавчої діяльності УЦР після проголошення III Універсалу, стало засобом створення правового поля для державотворення і ґрунтувалося на засадах, сформульованих в її Універсалах. Його логічним завершенням став проект Конституції УНР, схвалений Радою 29 квітня 1918 р.¹

За своїми засадами, структурою, демократичною спрямованістю, створеною моделлю парламентської республіки ця Конституція має багато спільних рис з Конституціями Фінляндії 1919 р., Польської республіки 1921 р., Латвійської республіки 1922 р.²

Після обрання Малою Радою УЦР того ж 29 квітня М. Грушевського Президентом Української Народної Республіки вона мала стати парламентсько-президентською республікою. Отже, Україна вже на початку XX ст. торувала шлях до неї.

Сучасні правознавці високо оцінюють здобутки Основного Закону УНР. Передусім він позбавлений ідеологічного забарвлення, говорив на ювілейному «круглому столі» нині покійний академік А. Рогожин, підготовлений на зразок демократичних конституцій Європи та США (В. Гончаренко), в його основу було покладено філософію свободи, прав людини і громадянина (Ю. Тодика). Закон

¹ Див.: Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли. У 2 т. – Т. 2. – С. 330–335.

² Конституции буржуазных государств. – Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. – М., 1935. – С. 202–204, 250–258, 271–288.

закріплював за громадянами УНР усю повноту громадянських і політичних прав (М. Страхов)¹.

Отже, Центральна Рада здійснювала функцію органу законодавчої влади, особливо — з проголошенням УНР, правове забезпечення, хай із спізненням і суттєвими прогалинами, державотворення. Було створено правове поле для функціонування законодавчої і виконавчої влади. Промовистою є і кількісна характеристика її законотворення. За нашими підрахунками, на основі протоколів її засідань за час існування УЦР нею було прийнято близько 130 законів та інших законодавчих актів (Універсалів, Статутів, «Наказів», Декларацій, постанов правового характеру, звернень та ін.). За етапами законодавчої діяльності: до падіння Тимчасового уряду — близько 30 нормативних актів, переважно політико-декларативного характеру; з кінця жовтня 1917 р. і особливо з проголошенням УНР, до IV Універсалу — близько 50; з прийняттям IV Універсалу і до 29 квітня 1918 р. включно — близько 50. Таким чином, основний масив нормативних актів (близько 100) було прийнято УЦР з проголошенням Української Народної Республіки і її незалежності.

У діяльності УЦР за її документами і матеріалами прослідковується досить послідовна реалізація парламентських функцій. Крім законодавчої, тією чи іншою мірою — установча, контрольна, бюджетно-фінансова, внутрішньополітична та зовнішньополітична. Вивчення матеріалів сесій УЦР дає підстави для важливого висновку: сесії Центральної Ради, засідання Малої ради набували більш виразного парламентського характеру. По-перше, було завершено формування складу парламентських і урядових структур, приймалися важливі рішення щодо розподілу компетенції між ними. Усвідомлювалися необхідність і вживалися заходи по розширенню національного і територіального представництва УЦР. Була створена комісія для розробки виборчого закону, проведення територіальних зборів, організації виборів до Всеросійських та Всеукраїнських установчих зборів².

¹ Конституція Української Народної Республіки 1918 р: «Круглий стіл», присвячений її 80-річчю // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2. — С. 99–104.

² Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли: У 2 т. — Т. 1. — С. 140–141.

По-друге, діячами Центральної Ради усвідомлювалося і проголошувалося невідкладність законотворення. І хоч перший етап її законодавчої роботи мав переважно політико-декларативний характер (прийняття відозв, заяв, Універсалів, але й затвердження Декларації, Статуту Генерального Секретаріату, регламенту УЦР тощо) він безперечно сприяв національному відродженню, закладав засади державного будівництва, його ідеології. Після проголошення I Універсалу Центральна Рада приступила до розробки Конституції України — Статуту автономної України. В цей час проявилась і установча функція УЦР — заснування Генерального Секретаріату, формування його складу, почалась робота з підготовки «виборчої ординації» до Українських установчих зборів¹.

По-третє, на основі прийнятих регламентів УЦР і Малої ради визначалася і удосконалювалася їх парламентська процедура.

Насамкінець, змінюється тривалість загальних зборів Ради — з 2–3 до 5–11 днів. Розширився і їх порядок денний. Засідання набували сесійного характеру².

Таким чином, Центральна Рада набувала рис не лише вищого представницького органу, а й тимчасового повноважного парламенту — до проведення загальних виборів, скликанням Всеукраїнських Установчих Зборів.

Українській Центральній Раді не вдалося вирішити до кінця проблему безпосереднього територіального представництва, сфор-

¹ Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли: У 2 т. — Т. 1. — С. 253.

² Тому не можна повністю погодитись з поширеною думкою дослідників, 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 (див.: Українська Центральна Рада. Док-ти і мат-ли. Т. 1. — С. 16 (передм.)). По-перше, на загальних зборах, вирішувались найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики Центральної Ради, становища на місцях, розглядалися законопроекти і приймалися закони та інші нормативні акти, затверджувався склад уряду, його звіти, обговорювалися хід підготовки до Українських установчих зборів, питання про мир та ін. По-друге, в революційні часи наврод чи можлива спокійна законотворча робота. По-третє, словесні баталії, вирування пристрастей на окремих засіданнях мають місце і в сучасних парламентах, в тому числі і у Верховній Раді України. Це — в природі парламенту.

муватись як постійний легітимний парламент на основі загального виборчого права — в надзвичайних умовах 1917–1918 рр. це виявилось неможливим. Але позитивні й негативні уроки її діяльності, особливо ролі політичних партій та їх впливу на законодавчий процес, наслідки її законотворення, повчальні й сьогодні в умовах сучасної політичної (конституційної) реформи.

О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Деякі концептуальні засади побудови інституційної системи Європейського Союзу

Євроінтеграційні прагнення України, які становлять один з головних пріоритетів зовнішньої політики нашої держави, закріплені в таких документах, як Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 року, Закон України від 21 листопада 2002 року «Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом» від 28 грудня 2002 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми інтеграції України до Європейського Союзу» від 16 листопада 2002 року тощо. Зростає увага науковців та практиків до сутності права ЄС та особливостей побудови і діяльності тих органів Європейського Союзу, які забезпечують нормальне функціонування і розвиток права ЄС, а також стабільність процесів інтеграції в Європі.

Розглянемо окремі питання побудови інституційного механізму в рамках Європейських співтовариств і Європейського Союзу,