

Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

В. М. Єрмолаєв

Історія вищих представницьких органів влади в Україні

Навчальний посібник

Харків
«Право»
2007

ББК 67.9 (4 УКР) 2я73

Є 74

*Рекомендовано до видання як навчальний посібник
Редакційно-видавничою радою Національної юридичної
академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 6 від 6.10.2006 р.)*

Рецензенти:

О. В. Петришин — завідувач кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор;

Ю. М. Тодика — завідувач кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор

Єрмолаєв В. М.

Є 74 Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. посібник. — Х.: Право, 2007. — 280 с.

ISBN 966-458-011-2

У навчальному посібнику викладається історія вищих представницьких органів влади в Україні — від їх витоків до утворення Верховної Ради України у сучасній незалежній державі. Висвітлюються основні етапи цієї історії — сеймовий досвід українства у вищих представницьких установах Великого князівства Литовського і Речі Посполитої, Австрії та Австро-Угорщини, у Державній думі царської Росії. Особлива увага приділена історії вищих представницьких органів доби національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.: першого вітчизняного парламенту — Української Центральної Ради, Української Національної Ради в ЗУНР, радянських вищих представницьких установ. Викладається історія попередниці Верховної Ради України — Верховної Ради УРСР, особливості «радянського парламентаризму».

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих юридичних навчальних закладів, науковців та фахівців у галузі історії держави і права.

ББК 67.9 (4 УКР) 2я73

© Єрмолаєв В. М., 2007

© «Право», 2007

ISBN 966-458-011-2

Світлої пам'яті Вчителя — доктора юридичних наук, заслуженого професора Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого І. П. Сафронової присвячується

Передмова

Вищі представницькі органи влади є основою представницької системи, виражають представницьке народовладдя і є формою втілення та здійснення народного суверенітету. Новелізуючи нашу політичну систему в напрямку підвищенні ролі парламенту, всебічної демократизації суспільства і держави, важливо враховувати не тільки позитивний і негативний зарубіжний досвід, а й багатий вітчизняний досвід виборного політичного представництва. Конституція України 1996 р., «спираючись на багатовікову історію українського державотворення», проголосила єдиним органом законодавчої влади в Україні парламент — Верховну Раду України. Як показує досвід держав розвиненої демократії, саме парламенти як вищі, загальнонаціональні представницькі органи державної влади є підвалинами демократичних свобод суспільства, ефективними інституціями протидії узурпації влади однією особою, групою чи партією, втілюють у законах основні конституційні принципи держави.

Унікальність вітчизняного парламентаризму полягає не лише в тому, що він має глибокі корені та давні історичні традиції. Втрачаючи та знов виборюючи власну державність, український народ навіть у часи, коли був роздертий сусідами-державами, набував досвіду представництва у різних вищих представницьких установах цих держав — сеймах Литви і Польщі, парламентських установах Австрії та Австро-Угорщини, Державній думі царської Росії, досвіду «радянського парламентаризму» в складі СРСР. Отже, сучасний етап українського парламентаризму спирається на історичні традиції, багатовікову історію вітчизняного державотворення, на досвід представництва у вищих законодавчих органах державної влади сусідніх країн.

Історико-правові аспекти вищих представницьких органів державної влади в Україні мають, безперечно, велике пізнавальне, історико-теоретичне і практичне значення. Їх вивчення дає змогу

заповнити певні прогалини в історико-юридичному знанні про державотворчі процеси в Україні і на цій основі сприяти досягненню головної мети — створенню неупередженої об'єктивної картини історичного розвитку української державності, поєднання історичного досвіду загальнонаціонального представництва з вирішенням його сучасних нагальних проблем.

До недавнього часу досвід українського державотворення було значною мірою сфальсифіковано радянськими історичною і юридичними науками, і об'єктивна його історія лише складається. Зроблено тільки перші кроки й у вивченні історії вищих представницьких органів державної влади в Україні.

У пропонованому навчальному посібнику подається короткий виклад історичного процесу становлення і розвитку вищих представницьких органів державної влади в Україні, починаючи від їх витоків і закінчуючи формуванням Верховної Ради України — сучасного українського парламенту. Висвітлюються їх склад, компетенція, функції, порядок роботи, характер виборчого процесу тощо.

Кожний розділ посібника містить окремі питання і пункти, сформульовані автором висновки, щоб полегшити процес вивчення і засвоєння студентами навчального матеріалу. Наприкінці розділів поставлені запитання, які мають акцентувати увагу читача на основних проблемах розглядуваної тут теми.

Навчальний посібник підготовлений на кафедрі історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної України імені Ярослава Мудрого.

Розділ 1

Витоки народовладдя й представницької влади на Русі

§ 1. Віче в стародавній Русі

Як і в інших європейських країнах, інститут вищої представницької влади в Україні має давню, довгу і багато в чому схожу передісторію. Схожими були й етапи виникнення політичної влади. За відомим дослідником первісного суспільства Л. Г. Морганом, стародавні племена у більшості європейських країн управлялись народними зібраннями та обраними ними радами старійшин (вождів). Незважаючи на те, що рада обиралась пожиттєво, її члени могли бути завжди усунуті, тому в раді «народний елемент неминуче повинен був мати домінуючий вплив»¹.

Східне слов'янство тією чи іншою мірою зазнало й античного впливу. М. І. Костомаров висловлював думку, що давнє знайомство з греками, ймовірно, сприяло цивілізації південно-руського народу². Візантійський історик VI ст. Прокопій Кесарійський зазначав: «...ці племена, слов'яни і анти, не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві, й від того у них щастя й нещастя в житті вважаються справою спільною...»³. Інший його грецький сучасник Маврикій Стратег теж відзначав близькість життя слов'ян і антив за своїми звичаями, любов'ю до свободи⁴. М. С. Грушевський писав, що анти збирались на віча, на яких вирішувалися всякі справи, що вимагали солідарної

¹ Морган Л. Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации / Пер. с англ. – 2-е изд. – Л., 1935. – С. 70.

² Костомаров Н. И. Исторические произведения. Автобиография / Сост. и ист. -биогр. очерк В. А. Замлинского; Примеч. И. Л. Бутича. – К., 1989. – С. 10.

³ Прокопий из Кесарии. Войны с готами / Ин-т истории АН СССР. – М., 1950. – С. 297.

⁴ Хрестоматія з історії держави і права України. З найдавніших часів до початку XX ст.: Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. – К., 1997. – Т. 1. – С. 18.

діяльності племені чи групи родів, як спільна війна, організація воєнних сил, вибір спільного вождя з-поміж племінної старшини¹. «Вічове начало було рідним всім слов'янам руським», — зазначав і М. І. Костомаров².

Поступово громадське самоврядування через розширення території осілості, становлення класового суспільства стало доповнюватись загальноплемінними зібраннями або, скоріше, зібраннями старійшин від усіх племен і земель. Як свідчить «Повість временних літ» (далі — ПВЛ) на таких зібраннях вирішувались найважливіші справи — оборони, війни або данини тощо: «сдумавше поляне, и вдаша (хазарам) от дыма меч». Літопис підтверджує факти і спільних рішень племен: «Изгнаша варяги за море, и не даша им дани, и почаша сами в себе володети... и реша сами в себе: «Поищем себе князя, иже бы владел нами и судил по праву». Літописні свідчення підтверджують суверенність народних зборів за звичаєвим правом («створяще сами себе закон»). Княжа влада, управління до їх зміцнення і посилення виступали похідними від них.

Отже, виникнувши за первіснообщинного ладу як орган громадського самоврядування, народні зібрання залишалися у східнослов'янських племенах фактично проявами **прямого народовладдя**.

Процес політичної консолідації східних слов'ян завершився наприкінці IX ст. утворенням великої, відносно єдиної Давньоруської держави — Київської Русі. Сформувалася територія Київської держави, а в ній — ранньофеодальна монархія, яка позначилася новим піднесенням Русі та її столиці за часів від князя Володимира, Ярослава Мудрого, а пізніше Володимира Мономаха. В цих умовах роль віча занепадає, його функції скорочуються.

Віче — інститут звичаєвого права на Русі, означав народні збори для вирішення державних і місцевих справ. Про це свідчить перша літописна згадка про віче 997 р. у Белгороді: «И створиша вече в городе и реша...» (ПВЛ, 997 р.). Прямих і непрямих літописних згадок про віче («сдумавше поляне...»; «реша древляне... и избраша лучшие мужи», «реша кияне»; «... и всту-

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. — К., 1991. — Т. 1. — С. 371.

² Костомаров Н. И. Исторические монографии. Исследования. — Т. VII: История Новгорода, Пскова и Вятки во время удельно-вечевого уклада. — СПб., 1868. — Т. VIII, Ч. II. — С. 15.

жиша людье во граде и реша» та ін. (ПВЛ, 945, 968 рр.) за нашими підрахунками найбільше з другої половини XI — до початку XIII ст. Ця тенденція відображає об'єктивну роль віча у суспільно-політичному житті Київської держави.

Зростання ролі віча, «удільно-вічової федерації» в Русі, за визначенням М. І. Костомарова, і зміцнення автономії князівств (М. С. Грушевський), в умовах юридичної невизначеності успадкування князівських столів, було пов'язано також із зростанням значення міських центрів у соціально-політичному житті з другої половини XI ст. В цих умовах затвердження князя горожанами набуває вирішального значення порівняно з «отчинним» правом.

Скликання віча, судячи з літописів, нерідко викликалось надзвичайними обставинами — зовнішньою загрозою, необхідністю покликання князя, його утвердження чи зміщення тощо. При цьому найчастіше віча скликалися за ініціативою князя. Очевидно, сам князь примушений був звертатися до віча за рішенням і підтримкою, коли цього вимагали обставини і коли його авторитет був недостатнім.

Маємо літописні свідчення про скликання віча і з ініціативи самого народу (за нашими підрахунками — понад двадцять). Як правило, їх викликали надзвичайні обставини: зовнішня загроза, відсутність у місті князя або незгода з його політикою. Кияни, потерпівши поразку від печенігів, «прибегоша Кыеву, и створиша вече на торговищи, и реша, пославшесе князю: «Се половци росулися по земли; дай, княже, оружье и кони, и еше бьемся с ними». Але князь Ізяслав не послухав і тоді кияни розгромили його двір, звільнили з темниці Всеслава «и прославиша його среде двора княжа» (ПВЛ, 1068 р.).

Літописні пам'ятки часто лише свідчать про сам факт: населення землі чи горожани «створиша вече», «створиша совет» або просто «совокупишася». Вирішальна роль народу у скликанні віча, без згоди якого віче не могло відбутися, підкреслює його значення як справжньої форми народного волевиявлення. М. І. Костомаров зазначав: «скликати віче — значило представити справу на обговорення народу, і тому всякий, хто вважав себе вправі говорити перед народом, міг і скликати віче».

Спосіб скликання народних зборів зазвичай літописці фіксують як «звонити вече», «созвонити вече». У Києві скликання віча часто відбувалось також через глашатаїв («бирючей»).

Отже, учасники віча вирішували самі свою долю і діяли досить рішуче з виконання волі віча. Скликання віча, як правило, викликалось надзвичайними обставинами. Але, по-перше, саме життя русичів відбувалось в надзвичайно складних умовах державотворення, зміцнення й розширення території держави, постійної зовнішньої небезпеки, що й не сприяло ні утвердженню сталих строків скликання народних зібрань, ні процедурі їх роботи. По-друге, літописці здебільшого фіксували не моменти короткого мирного життя, а надзвичайні політичні події. Лише гіпотетично можна сказати про більш-менш періодичне скликання віч на «братчини», дні великих церковних свят.

Місцем вічових зібрань правили площі біля головного храму міста, княжі двори чи «торговища», де могла вміститись значна кількість народу. За свідченням літописців, у Києві місцем зібрань був «Ярославів двір», найбільш багатолюдних — на площі перед Софіївським собором. Як правило, такі віча збирались за ініціативою князя. Стихийні віча частіше за все збирались «под Угорським», «у Туровы Божнице», «на торговици» (ймовірно — на Подолі).

Іноді народні зібрання скликались навіть за межами міста. Так, князь Ярослав Мудрий після зіткнення з новгородцями «заутра собра Новгородцов избыток и створи вече на поли»(1015 р. за Лаврентіївським літописом. Далі — Лавр). Мали місце вічові зібрання і під час походів за участю народного ополчення. Таким чином, місце вічових зібрань диктувалось характером цієї форми народоправства, нерозвиненістю його представництва.

Склад віча. Участь у вічових зборах розумілась у Давній Русі, ймовірно, як право, яке належало усім вільним. Їх склад вказувався спочатку за назвою племені (племен), а згодом за назвою міста, землі — «кыяне», «полочане», «новгородци», «суждальци» та ін. Право участі у вічі головного міста землі поширювалося і на жителів передмістя, інших мешканців землі. «...И все власти (волости) яко же на думу на вече сходятся, на что же старейшины сдумають, на том и пригороды стануть» (Лавр., 1176 р.). Тож загальною нормою порядку вічових рішень головного міста була підлеглість їм населення землі.

Таким чином, у вічі брали участь представники усіх класів вічових міст, а нерідко й «пригородів». Проте його учасники не обирались. Як писав М. С. Грушевський, «представництво не припускалося: кожний (на вічі. — В. Є.) брав участь сам за

себе»¹. Діяло лише два обмеження: правоздатність і фізична можливість участі. Судячи з літописів, вимагалось, щоб учасник віча був вільний і не був під батьківською опікою або в приватній залежності (закупи, холопи, раби), а також жінки. За дорослих синів, які перебували під батьківською опікою, рішення приймали батьки, але виконувались вони в разі необхідності разом. Право участі в народному зібранні не підкріплювалось обов'язком такої участі. У повноті представництва різних класів, територій («вся власти») були зацікавлені самі ініціатори скликання віч — князь, бояри, «кияне», «новгородци» та ін., адже спрощувався механізм, забезпечувалась оперативність виконання рішень щодо ополчення, податків тощо. Це підтверджують компетенція та процедура вічових зборів.

Компетенція віча як сукупність його повноважень у системі влади і управління давньоруської держави була досить широкою, а фактично — необмеженою. Відомий російський історик права і держави М. К. Любавський писав на початку ХХ ст.: в принципі будь-яке питання могло стати предметом розгляду в народному вічі, адже компетенція народних зборів була необмеженою. Але на практиці, зрозуміло, обговорювалися тільки найбільш важливі питання². На нашу думку, йдеться передусім про певні повноваження.

1. Покликання князів для зайняття «столів», як давня традиція, започаткована ще племінною демократією. З послабленням центральної влади в Києві встановлення легітимної князівської влади в землях Русі здійснювало, рятуючи безпеку країни і єдність її земель, віче — орган народовладдя. Йдеться про його повноваження покликання, затвердження або зміщення князів.

Віче прагнуло до створення сильної і стабільної великокнязівської влади, зважувало на державницькі й особистісні якості кандидатів на київський стіл. Красномовними є записи вічем В. Мономаха в 1113 р.: «Совет створиша кияне и послаша к Володимеру, глаголюще: «Поиде, княже, на стол отен и деден». Отже, віче було зацікавлене в підтримці династичного й легітимного принципу наслідування влади. Незважаючи на відмову Володимира Мономаха, віче проявило наполегливість у

¹ Грушевський М. С. Нариси історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя. — К., 1991. — С. 311.

² Любавський М. К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. — 4-е изд., доп.. — СПб., 2000. — С. 208.

реалізації своєї волі: «аще не поидеши, то веси, яко много зло уздвигнется». «Се же слышав, Володимер поиде в Киев» (ПВЛ, 1113 р.). Мономах княжив по 1125 р. і становище Київської Русі значно стабілізувалося. «Поиде, княже» — покликання князя народним зібранням, часто зустрічаємо на сторінках літописів, яке за правилом виконувалося беззастережно.

Літописи містять згадки і про зайняття столів без або й всупереч покликанню, в силу воєнної переваги князя. Але правління нелегітимного князя або ж було нетривалим, або набувало легітимності внаслідок згоди киян чи населення головних міст земель. І з цією волею народу князі вимушені були рахуватися і рахувались не лише в силу правового звичаю чи укоріненої практики політичного життя, а й для набуття повної законності своєї влади.

М. С. Грушевський підрахував: за часи від Ярослава Мудрого до монгольського походу маємо близько п'ятдесяти перемін князів на київському столі на основі рішень віча (від 1068 до 1200 р. — близько сорока). Причому з ініціативи громади — всього 3–5 разів, 10–11 рішень віч підтвердило або піддержало князів і лише 4 рази віча затвердили нові умови з кандидатами на київський стіл¹.

2. **«Ряд» з князем.** Як зазначав ще В. І. Сергєєвич, «призвание» князя «є не що інше, як законодавчий акт»², умовою реалізації якого й був ряд (угода) з князем. Це право віче визнавали князі і боярська рада. Ряд укладався навіть у тих випадках, коли стіл був захоплений силою. Так, 1169 р. Мстислав Ізяславич, покликаний киянами, укладає «ряд». Те ж саме він повторює і тоді, коли вдруге займає Київ 1172 р. (1169, 1172 рр. за Іпатіївським літописом. Далі — Іпатіїв).

3. Праву покликання князів відповідало право населення **неприйняття** або **вигнання князів**. Кияни, невдоволені Ігорем Ольговичем, шлють до Ізяслава Мстиславича запрошення: «ты наш князь, поеди, Ольговичев не хотим быти. . .» (Іпатіїв., 1146 р.). Так віче виконувало верховну волю киян.

За два з половиною століття існування Давньоруської держави делегітимація влади в Києві (вічем) мала місце в 9 випадках,

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. — Т. 3. — С. 212.

² Сергеевич В. И. Вече и князь, Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. Истор. очерки. — М., 1867. — С. 76.

у тому числі в 7 — вигнанням попереднього князя (3) або його вбивством (4), у двох випадках — загибелі на стороні¹. Проте такого роду делегітимації слід вважати винятком з правил. Правилком було прагнення віча порозумітись з князем і боярською радою, якнайшвидше подолати соціально-політичну кризу.

4. Законодавство і управління в Київській державі ще не відособлювались внаслідок недостатньо розвиненого державного механізму.

У сфері законодавства, як зазначав наприкінці XIX ст. М. Ф. Владимирський-Буданов, вічу спочатку належали менші права, ніж князю і боярській раді. В Руській Правді немає слідів вічового законодавства, але згодом (XIV-XV ст.) саме в Новгороді і Пскові законодавство стає функцією лише віча². Як вважав М. Дьяконов, нема підстав заперечувати таке ж право віча і в інших землях³. Р. Лащенко вважав, що «законодавча діяльність віча виявлялася в обговоренні на народних зібраннях і в установленні законодавчих постанов, які мали, як закони, обов'язкову силу в державі»⁴.

Проте тут потрібне застереження: віче не брало систематичної участі в законодавстві і управлінні. Як писав М. С. Грушевський, «взагалі віче вважає себе вправі втручатися в усі сфери політичного життя, організації чи управління землі, і його право в цьому відношенні визнається за ним і князями. Але, зробивши поправку... віче повертало поточне управління його звичайним господарям». «Віче було корективом княжо-дружинного управління, але не правило само»⁵. Корективи очевидно стосувались передусім порушень звичаєвого права, прав народу або окремих станів чи їх безпеки.

5. У питаннях війни і миру, як вважав М. Ф. Владимирський-Буданов, вічу належать найбільші права з найдавні-

¹ *Большаков А. А.* Легальность и легитимность власти в политической идеологии и практике Древнерусского государства // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. — 2001. — №2. — С. 88-89.

² *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. — Ростов-на-Дону, 1995. — С. 81.

³ *Дьяконов М.* Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. — 4-е изд., испр. и доп. — СПб., 1912. — С. 133.

⁴ *Лащенко Р.* Лекції по історії українського права. — К., 1998. — С. 104.

⁵ *Грушевський М. С.* Очерк истории украинского народа / Сост. и ист. - биогр. очерк. П. Шевченко, В. А. Смолия; Примеч. В. М. Рички, А. И. Гуржия. — К., 1990. — С. 80-81.

ших часів¹. Вирішення питань війни і миру вимагали інтереси безпеки, необхідність нових витрат на війну, зміцнення укріплень тощо. Отже, для того щоб вести війну, князь повинен був одержати згоду і підтримку віча. Саме за ним залишалось остаточне рішення. Так, Ярослав Мудрий запросив новгородців йти в похід проти Святополка і ті, попри те, що самі постраждали від князя, погодились: «Аще, княже, братья наша исечена суть, можем по тебе бороти» (ПВЛ, 1015 р.). В інших випадках населення відмовлялось від участі у воєнних походах.

6. **Управління і суд**, вважав В. І. Сергєєвич належало до виключної компетенції князів². Дійсно, у Київській Русі суд не був відділений від адміністрації. Але у виключних випадках народ втручався в юрисдикцію князів і останні визнавали це право віча. Так, кияни вимагали від князя Ігоря зміни тіунів, що й було зроблено: «а се вам і тивун, а по вашей воли» (Іпатіїв., 1146 р.). Ця літописна формула має першорядне значення для уясування повноважень віча.

Втручання віча в справи внутрішнього управління торкались, очевидно, головним чином призначення посадових осіб (як у випадку призначення нових тіунів), організації воєнних походів, накладення податків тощо. Населення контролювало привілеї, збори, мита і податки. Як вважав С. Федорів, віче контролювало й церковну скарбницю³.

З наведених вище літописних свідчень досить красномовно проглядає ще одна важлива правова форма діяльності віча — **контрольна**. Віче пильнувало виконання князем і боярською радою при ньому укладеного «ряду», управлінських рішень, діяльність посадових осіб, використання фінансів тощо.

Виконавчим органом віча була **міська рада**. За літописами «старейшины града», «старцы градские» — міська знать з купців і представників духовенства. Оскільки віче збиралося рідко, міська рада підміняла його, звичайно діяла разом з князем, але іноді вступала в протиріччя з ним, виганяла його і тоді ненадовго залишалась єдиним органом влади в місті. Отже, рада виступає вже як первісний представницький, колегіальний орган вічових міст Русі.

¹ *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. – С. 81.

² *Сергеевич В. И.* Вече и князь. – С. 76.

³ *Федорів С.* Вічова спадщина стародавньої Русі // Хроніка 2000. – Вип. 27-28. – К., 1998. – С. 67.

Тому князі часто залучали «старцев градских» до вирішення нагальних проблем управління, лише в крайніх випадках вдаючись до скликання віча. У свою чергу міська рада сама спиралась на віче, особливо в разі боротьби з князем. Таким чином, віче і рада не могли обійтись без князя з його дружиною і боярами, князь у своїх діях спирався на раду і віче, адже від їх підтримки або не підтримки залежали успіх дій князя чи доля княжого столу. Як свідчать літописи, у тому й іншому випадку останнє і вирішальне слово залишалось за вічем.

Як уже зазначалося, віча відбувались за певною і досить сталою **процедурою**, і з другої половини XI ст. вони набувають більш формалізованих ознак.

За заведеним порядком той, хто скликав віче, оголошував предмет обговорення. Так, скликаним на віче киянам 1146 р. були представлені послы князя Ізяслава, яким і було надано слово. Вони виступили і сказали, звертаючись до князя: «целовал ты брат, а митрополиту ся поклонял, и Лазаря (тисяцького. — В. Є.) целовал и кыяны все» (Лавр., Іпатіїв. 1146 р.). Такою була форма звертання, встановлена на вічах. Якщо віче збирав («созва бояр и кияне») князь, то він відкривав зібрання, звертаючись до учасників віча в шанобливому тоні: князь шле уклін митрополиту, цілує тисяцького і всіх горожан (як рівних), звертаючись до присутніх — «братие». Маємо й літописну згадку про головування митрополита на одному з віч у Києві (Лавр., 1047 р.)

Якщо пропозиції ініціаторів віча не викликали незгоди або суперечок, то питання вирішувалось скоро і однозначно. Так, на пропозицію князя Ізяслава виступити в похід проти його дядька Юрія зібрані на віче кияни відповіли: «Княже! Ты ся на нас не гневай, не можем на Володимире племя руки взяти...» (Іпатіїв., 1146 р.). На тому і розійшлись.

Зрозуміло, у випадку суперечностей і відсутності єдності з обговорюваних питань на вічах вирували пристрасті, як у Володимирі, коли там «бысть мятеж велик» (Лавр., 1177 р.). У такому випадку було важко доходити одностайного рішення і віче могло тривати довго. Як підкреслював В. І. Сергєєвич, тривалість народних зібрань визначалась не часом, а предметом обговорення. Але головне — остаточне рішення приймалось лише при умові одностайності, можливо — переважною більшістю: «однодушно», «как один человек», «едиными усты». Літопис під-

креслює: «на всей воли», «а по вашей воли» (Іпатіїв., 1146 р.). Мабуть, це було свідченням поваги до вічових традицій, давня звичка до колегіального характеру рішень.

Коли на вічі «сдумавше князь и людие» щодо «ряду» чи військового походу, своє рішення вони скріплювали молебном у головному храмі міста, де всі його учасники «крест целоваша», тобто присягали. Літопис відтворює таке potwierдження київського князя Ізяслава і присягу на додержання угоди в справах судових (Іпатіїв., 1146 р.).

Таким чином, віче — один з найбільш архаїчних інститутів народовладдя, який у Київській державі, особливо з розквітом міських центрів земель-князівств, став непостійно діючим органом загальнодержавної та земської влади. Постійно діючим і виконавчим органом віча стала міська рада, представницький характер якої визнавався князями.

Наприкінці — про віче в **Галицько-Волинській державі**.

За літописними джерелами у XII-XIII ст. на Галичині й Волині віче проявляє себе досить рідко. Літописець вперше згадує про віче 1097 р. Віче було скликано самими горожанами або за ініціативою бояр, невдоволених внутрішньою політикою Давида, які примусили його з допомогою віча відмовитись від авантюрного рішення¹.

Галичани продовжували самі запрошувати князів. В 1144 р. «послашася галичане по Ивана по Ростиславича в Звенигород и въведоша к себе в Галич». І пізніше, як узаємо з літопису, галичане знову «слахуть» до Берладника, «веляче ему всести на коне, и тем словом поущивають его к себе» (Іпатіїв., 1144, 1159 рр.). Літописні формулювання «веля», «послашася», «прияша» тощо характеризують правові акти покликання або визнання «людьми» Галича, Володимира, Звенигорода та інших міст верховних князів. Як свідчать літописи, народні зібрання згодом скликались лише за ініціативою князя та бояр.

Іпатіївський літопис зафіксував всього один випадок, коли значення рішення віча багато важило для князя. Данило Галицький, який разом з Васильком об'єднали всі землі Волинського князівства, в боротьбі за другу свою співбатьківщину — Галицьке князівство спирався на підтримку галичан і духовенства.

¹ Полное собрание русских летописей. — Т. 38: Радзивилловская летопись. — Л., 1989. — С. 98.

Саме він звернувся 1231 р. в Галичі до віча за підтримкою проти зрадників-бояр, поставивши питання про їх вірність князю. Отже, в критичний момент для князя Данила віче підтримало його.

Таким чином, якщо віче зберігало, хоч в обмежених випадках, роль арбітра і вищої інстанції у князівській політиці, взаєминах князя з боярами і в XII-XIII ст., то коло його повноважень і роль в політичному житті Галицько-Волинського князівства помітно зменшилася. Воно втрачає значення органу прямого народовладдя. Навіть у Галичині, зазначав М. С. Грушевський, політичне значення громади було незначним¹. Тепер віче в більшості випадків розглядало питання, поставлені князями і боярами, домагаючись схвалення своїх пропозицій². Непостійний характер цього органу влади ставив його вище волі князя лише у виняткових випадках.

Вічові збори відбувалися з дотриманням правил, вироблених на основі давньої практики.

Розвиток суспільно-політичного ладу Русі було перервано татаро-монгольською навалою, захопленням Галичини і Західної Волині Польщею. Проте іноземним феодалам не вдалося повністю зруйнувати вічові традиції.

§ 2. Боярська рада

Очевидно, як і віче, боярська рада виросла з давніх демократичних традицій нарад старійшин родів, общин, племен, які стали в період становлення класового суспільства у східних слов'ян невід'ємною частиною дружинної і міської знаті. З перетворенням органів суспільного самоврядування на державні органи — процесу різночасового в різних землях Київської Русі, з формуванням та зростанням феодального землеволодіння їх роль в управлінні державою значно зростає. Великий князь ухвалював найважливіші рішення, якщо на це була згода його оточення — великих феодалів — бояр, «княжих мужів», які утворювали феодальну раду при князеві. За звичним порядком

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. — Т. 2. — С. 477.

² Софроненко К. А. Общественно-политический строй Галицко-Волинской Руси. XI-XIII вв. — М., 1955. — С. 113.

князь не розпочинав справ без «совета», «не поведав мужем лепшим думы своя», «совет творя с ними». Боярська рада залишалась незмінним органом князівської влади кожної землі Русі.

Склад боярської ради, вважав М. С. Грушевський, міг постійно змінюватись залежно від вирішуваних разом з князем державних справ¹. Справді, літописи спочатку акцентують увагу на участі в ній дружини: «Бе бо Володимер любя дружину, и с ними думая о строи земленем, и о ратех (війні) и о уставе земленем (праві земель)» (ПВЛ, 996 р.).

Загальне визначення дружини в літописах включає «старшу», «передню» і «молодшу» дружину. Коли Святослав Ольгович дізнався про вбивство брата Ігоря, то «съзывает дружину свою старейшую и яви им» (Іпатіїв., 1147 р.). Диференційовано підходили літописці і до поняття «муж», у більшості випадків тожних поняттю «дружинник». Очевидно саме вони й були **служилими боярами** у князівській раді, (посадниками, тисяцькими, соцькими, «милостниками» та ін.), брали з самого початку участь в управлінні й законодавстві. Як вважав М. Ф. Владимирський-Буданов, всякий служилий боярин був членом думи, адже саме в цьому була його боярська відзнака. Цієї думки додержувався і В. О. Ключевський².

До складу боярської ради київським князем у XII-XIII ст. залучались і **великі феодалі — землевласники**. Боярсько-дружинні землеволодіння охоронялися законодавством, за феодалами закріплювалися особливі привілеї, зафіксовані у правових пам'ятках, передусім у Руській Правді. С. В. Юшков вважав, що разом з дружиною діяльність князя спрямовувала родоплемінна знать, яка виросла у великих землевласників³. Р. Лащенко теж вирізняв бояр — дружинників і бояр земських⁴. Вибір порадиників і кола обговорюваних питань залишався за князем.

До боярської ради, як свідчать літописні пам'ятки, з часів Володимира Великого залучались і **старійшини, «старцы градские»**, яких літописець вирізняє серед бояр. У Києві 983 р., коли князь Володимир святкував вдалий похід на ятвягів, «реша стар-

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. – С. 214.

² Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси // О государственности в России. – М., 2003. – С. 41-42.

³ Юшков С. В. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. – К., 1992. – С. 55.

⁴ Лащенко Р. Лекції по історії українського права. – С. 119.

ци и бояре» принести жертви язичницьким богам. З приводу прийняття християнської віри Володимир знову «созва бояри своя и старци градские» (ПВЛ, 983, 987 рр.). Після прийняття християнства великий київський князь почав запрошувати на раду і на віча **митрополита, єпископів**. Залучення до боярської ради «старцев», митрополита, інших духовних осіб надавало рішенням ради загальнодержавного і громадського значення, адже вони приймались найвпливовішими особами держави чи окремої землі. З цією метою Володимир запрошував до ради і старійшин інших міст (пригородів): «сзываете бояры своя, и посадники, старейшины по всем градом» (ПВЛ, 996 р.)

Різні політичні обставини диктували, очевидно, той чи інший склад боярської ради. Поряд з боярами, «нарочитыми мужами», знатними горожанами і духовними особами в радах брали участь іноді і **члени княжої сім'ї** (брати, діти, княгині). Мабуть, найбільш незалежними від князівської волі були представники міського патриціату, бояри земські з міської ради, які не були посадовими особами князя і нерідко виступали посередниками між князем і вічем.

Таким чином, склад боярської ради був досить визначений і по-своєму **станово-представницький**, хоч у більшості не виборний і не регламентований жодним законом. Князі вправі були змінити склад ради і нерідко використовували це право, але її становий характер залишався незмінним.

Компетенція боярської ради. Вона бере безпосередню участь у вирішенні державних справ, в управлінні. Її роль, як і віча, в XI-XII ст. у державному житті зростає. Їй належить разом з вічем право покликання князя і укладання «ряду» з ним. 1169 р. князь Мстислав Ізяславич уклав «ряд с братьею, и дружиною, и с кияны» (Лавр., 1169 р.).

Бояри беруть участь у вирішенні питання розподілу столів між князями в умовах послаблення влади київського князя й посилення впливу місцевих феодалів. Так, за участю бояр на феодалському снімі в Уветичах 1100 р. йшлося про розподіл ленів. Очевидно, вирішальну роль у підготовці з'їздів та їх рішень, введенні нових законів відігравали бояри. Володимир Мономах для обговорення і видання Уставу «о резах» скликав нараду в селі Берестовім своїх «мужів», серед яких були три тисяцьких — київський Ратибор, белгородський Прокопій і Пе-

реяславський Станіслав, а також «Нажира, Мирослава, Иванка Чюдиновича Олгова мужа»¹. Отже, тут вписані імена тих «мужів», які брали, очевидно, найактивнішу участь у підготовці законодавчих актів і «установили», «уставиша» їх. Як свідчать літописи, князі Київської Русі видавали закони після їх детального обговорення з радою бояр. Отже, дорадчий характер ради не надавав її рішенням законодавчої обов'язковості. Таке право мав лише князь.

Боярська рада бере участь у вирішенні питань державного устрою, управління, земських справ, організації народних ополчень. Їх члени очолюють його, коли цього не може зробити князь. Рада бере участь у вирішенні питань зовнішньої політики, війни і миру. Договори укладаються теж від імені князя і «всякого княжя». «Великий князь Игорь, и бояре его и людье вси русьти послаша к великим царем гречьским» при укладанні миру з ним (ПВЛ., 945 р.)

Таким чином, до сфери діяльності боярської ради входили практично всі питання з керівництва правлячими князями центральними і місцевими органами управління, з оборони земель від вторгнення іззовні, зовнішньої політики. В умовах феодальної роздробленості Русі заснування в окремих князівствах особистих династій було одним із чинників, що сприяли зміцненню панівного класу феодалів. Наявність у боярській раді міських і земських представників — старійшин, духовництва, купецтва, місцевих феодалів або земських бояр — робила її більш самостійною. Коли князі втрачали столи або в зв'язку з їх смертю боярська або міська рада перебирала на себе повноваження державного або земського управління, відновлювала князівську владу.

Порядок роботи боярської ради хоч не мав чіткої організаційної структури, проте її діяльність була досить стабільною. Зрозуміло, великий князь міг самостійно ухвалювати те чи інше рішення, однак він був зацікавлений у тому, щоб рішення, які він вважав найважливішими, підтримувалися впливовими особами держави. Адже бояри були не лише досвідченими політиками, але й сильні своїми полками, підтримкою населення, навіть впливом на інших князів, зв'язками з їх «думцями».

Як свідчать літописи, робота боярської ради, її склад регламентувалися усталеним звичаєм, характером і колом питань, що

¹ Хрестоматія з історії держави і права України. — Т. I. — С. 33.

підлягали обговоренню. І хоч князь не мав обов'язку скликати раду, додержуватись її повноти і навіть виконувати її рішення, літописи фіксують такі ради, як повсякденне явище політичного життя давньої Русі. Зазвичай він нічого не розпочинав, не «созва бояры своя и старци градские». Володимир Мономах у «Повчанні» радив своїм синам вставати до сходу сонця і, помолвившись Богу, «седше думати с дружиною, или люди оправливати (тобто судити. — В. Є.), или на лов ехати» (ПВЛ., 1096 р.). Рідкі випадки ігнорування ради, порушення взаємин з князем і встановленого порядку, судячи з літописів, засуджувались сучасниками.

Зазвичай боярські ради відбувались у княжому палаці, куди з'їжджались запрошені. Літописець згадує, зокрема, таке засідання у Володимир-Волинську: «В едину ночь присла по мя князь Давид. И приход к нему, и сидяху около его дружина, и посадив мя, рече ми... » (Лавр., 1097 р.).

М. С. Грушевський писав, що боярська рада «безперечно була інститутом і князь був зобов'язаний радитися в усіх важніших справах з усіма старшими боярами»¹. Очевидно, частіше за все діяла княжа рада служилих бояр: тисяцький (згодом — воєвода), посадник, милостник, дворецький та інші огнищани. Ця «княжа дума», як вважали Ф. Г. Еверс, М. В. Дьяконов, була установою постійною, діючою щоденно². Обговорення на ній стосувалося поточних справ управління. Обговорення ж переважно політичних питань, пов'язаних з порядком зайняття столів, новим законодавством, соціально-економічними проблемами, комплектуванням ополчень, вирішення питань війни і миру, дипломатії тощо потребувало участі земських бояр і старійшин, а отже, боярської ради за більш широким і представницьким складом.

У політичному житті Галицько-Волинського князівства **боярська рада** набула більшого значення, хоч тут державна влада теж належала великому князю, який спирався на бояр-землевласників та міський патриціат. Разом з тим між князем і боярством постійно точилася боротьба за владу. Князь намагався зосередити в своїх руках усі державні функції й стати «самодержцем», бояри — обмежити його владу та зробити виконавцем своєї волі.

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. — Т. 3. — С. 228.

² Эверс Ф. Г. Древнейшее русское право в историческом его раскрытии / Пер. с нем. — СПб., 1835. — С. 241-242; Дьяконов М. Вказ. работа. — С. 160.

Волинське боярство, за визначенням М. С. Грушевського, не мало такої сили, як галицьке¹. М. Ф. Владимирський-Буданов дійшов навіть висновку, що в Галицькій і Волинській землях переважала боярська влада над князем і вічем². Причини її вищення історик права бачив в економічній могутності місцевого боярства, а також у впливі на державний лад Галицько-Волинської Русі Польщі й Угорщини.

Вже в середині XII ст. галицько-волинська боярська верхівка значно посилюється. За князювання Ярослава Осмисла, а потім Романа Мстиславича, який об'єднав Галичину і Волинь, спираючись на дрібне і служиле боярство та городян, вона була приборкана. Після загибелі Романа (1205 р.) боярство, скориставшись з малолітства його синів Данила і Василька, розпочало боротьбу за посилення своєї влади. Саме в цей час, як свідчить літопис, боярська рада в Галичині почала складатися як **постійний державний інститут**.

Боярська рада скликала за ініціативою самого боярства, лише інколи — за бажанням князя. В Іпатіївському літописі згадується, зокрема, засідання ради в Галичі 1230 р., в якій брали участь князі Данило і його брат. Проте князь не мав права скликати боярську раду за своєю ініціативою без урахування думки бояр. У період князювання Юрія II боярська олігархія настільки посилилася, що найважливіші документи підписувалися великим князем тільки спільно з боярами. Формально не будучи вищим органом влади в Галицько-Волинській землі, боярська рада, однак, відіграла велику роль у політичному житті цієї землі.

До складу ради входили бояри, які займали найвищі адміністративні посади при князеві. За Іпатіївським і Радзивілівським літописами серед членів боярської ради названі знатні та великі бояри-землевласники, галицький єпископ, суддя княжого двору (дворський), воєводи та намісники. У літописах згадуються також бояри — вихідці з простолюття: «Судьич, попов внук», бояри Лазарь Домажирич и Иван Молибожич, «два беззаконника от племени смердьа» та інші «нечестиві», які збагатились головним чином торгівлею сіллю з Коломиї (Іпатіїв., 1220 р.) Сила таких бояр була в адміністративних посадах, економічній могут-

¹ Грушевський М. С. Історія України–Руси. -Т. 2. – С. 401.

² Владимирський-Буданов М. Ф. Вказ. робота. – С. 83.

ності і своїх полках. Такий склад ради залишався стабільним і в XIV ст.

Рада очолювалась найзаможнішими й найзнатнішими боярами, яким рада довіряла виконання своїх рішень і проведення загальної політики бояр. Рада ж очолювала виступи галицьких бояр у випадках, коли політика князя не співпадала з політикою ради.

Коло повноважень, які присвоїла собі галицька боярська рада, було надзвичайно широким.

1. Бояри присвоїли собі право **розпоряджатись княжим столом**, запрошення і зміщення князів, ігнорувати династичний принцип наслідування столів. Літопис сповіщає, що по смерті Ярослава Осмомисла був заколот великий у Галицькій землі, бо галицькі мужі, «сдумавше с Владимирем», переступивши хрестне цілування, вигнали князя Олега з Галича і сів князь, його брат, Володимир Ярославич у Галичі, «на стол деда свого и отца своего» (Іпатієв., 1187 р.)

Як зазначав І. П. Крип'якевич, у перші десятиліття XIII ст. бояри вже добирали собі князів і намагалися зробити їх залежними¹.

2. Вплив галицьких бояр на політичне життя в Галицько-Волинській землі настільки посилювався, що мали місце **«вокняжіння» самих бояр**. Так, боярин Володислав піднявся до керування радою ще за князя Романа. Зі смертю князя в 1219 р. «Володислав въеха в Галичь, вокняжися и седе на столе». Боярське правління мало місце і після припинення династії Даниловичів через століття, хоч було недовгим і супроводжувалося у 1323-1325 рр. усобицями феодалної верхівки.

3. Боярська рада або в інших випадках, мабуть, за її дорученням — воеводи, як, в свою чергу, і галицькі князі в своїй політиці **використовували віче**. Як уже згадувалось, князі вдавались до народних зібрань у боротьбі з боярами, як це робив Данило Галицький 1231 р. У свою чергу бояри з допомогою віча і органів міського самоврядування запрошували і зміщували князів, щоб «иного князя держахом».

4. Раді бояр фактично **підлягали й органи управління** князівством, адже до ради, як зазначалось, входили бояри, що займали найвищі адміністративні посади — тисяцького (пізні-

¹ Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. — К., 1984. — С. 124.

ше — воєводи), посадника (намісника), дворського тощо. К. А. Софроненко вважала: можна припустити, що розподіл посад лише юридично оформлявся князем, насправді ж це питання вирішувалося за домовленістю бояр у раді. Набуваючи посади в державному апараті, бояри не лише закріплювали їх за собою пожиттєво, але й передавали у спадок. У руках бояр знаходилися адміністративна, військова і судова влада, а їх рада фактично управляла князівством¹. Літопис підкреслює, як вже наводилося, фактичну перевагу бояр, їх «адміністративний ресурс»: «князем себе називаху, а саме всю землю держаху». Навіть могутній Данило Галицький, якого не раз принижували бояри, не зміг остаточно зламати їх впливу.

5. Галицькі бояри використовували на свою користь і зовнішній чинник, нерідко вдавалися в своїй політиці до **іноземної допомоги**. Так, 1208 р. бояри Володислав, Судислав і Пилип втекли до угорців і закликали на допомогу угорського короля. За тим же Іпатіївським літописом «пришельцы» з Угорщини і Польщі вирішували іноді долю галицьких князів та їх родин. За порадою Судислава князь Мстислав, незважаючи на успішну боротьбу з угорцями, здав їм Галич за волею бояр (Іпатіїв., 1205, 1206, 1208 pp.).

На політику бояр в Галицько-Волинській землі, очевидно, впливав приклад сусідніх країн, де феодалі, як в Угорщині, або магнати, як у Польщі, користувалися великими привілеями. Те, що боярство Галицько-Волинської землі боролось з князем і громадою і не прагнуло до консолідації ні з тим, ні з іншим, закривало шлях до створення сейму на зразок існуючого в той час угорського².

Висновки

Отже, протягом багатьох віків традиції народовладдя залишались у східних слов'ян інституцією родової, а потім і воєнної демократії. З об'єднанням руських земель під владою великого князя київського в IX ст. політична роль віча за літописами проявляється мало — князівська влада заглушила орган прямого

¹ Софроненко К. А. Вказ. робота. – С. 108–109.

² Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 2. – С. 478.

народовладдя. Лише в XI-XII ст. Київ і міста Русі стають гідними суперниками князівської могутності. У Галицько-Волинському князівстві XII-XIII ст. віче не набуло подальшого розвитку.

Як свідчать літописи, віче виступало в суспільно-політичному житті Київської Русі як справжній орган феодальної демократії, що мав необмежену компетенцію і проявляв її за надзвичайних політичних або соціально-економічних умов у вирішенні загальнодержавних справ. Опубліковані літописні джерела підтверджують висновок М. С. Грушевського: політична організація землі-князівства полягала на двох самостійних чинниках, певною мірою — на діархії. Перший чинник — громада з суверенними правами, чинник найвищий, але без постійної діяльності, її орган — віче. Другий — князь, що хоч стояв під контролем громади і віча, однак в своїх руках мав усю звичайну, щоденну політичну й адміністративну владу і на практиці дуже часто був повновласним господарем у своїй волості¹. Юрисдикція віча поширювалась на постійних і правоздатних членів громади — міста, волості, верві. За давнім правовим звичаєм воно втілювало їх суверенні права.

Своєрідним представницьким органом віча була міська рада головних міст земель-князівств. Як свідчать літописи, їм належить чільне (після князя) місце у народному зібранні, веденні переговорів з князем, участі у боярській раді, організації оборони міста чи землі, ополчення тощо.

Рада бояр при князеві як дорадчий орган стала поступово органом адміністративного управління, поєднувала в собі риси станового представницького органу. В. Т. Пашуто навіть вважав, що феодальна рада при князеві — однопалатний сословний орган, давній сталий інститут політичного ладу Давньої Русі². Хоч рада бояр у широкому складі не була постійно діючою інституцією, проте її компетенція була досить широкою: ініціатива покликання князя і укладання ряду з ним, участь у підготовці законодавчих актів, дипломатії, управлінні державою чи окремими землями. Знатні бояри та ієрархи церкви брали участь у феодальних з'їздах, виробленні їх рішень з питань нового законодавства, розподілу ленів, війни і миру, охорони торговельних

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. — Т. 3. — С. 209.

² Пашуто В. Т. Черты политического строя Древней Руси // Древнерусское государство и его международное значение. — М., 1965. — С. 19.

шляхів тощо. В умовах послаблення великокнязівської влади між князем і боярами іноді точилася запекла боротьба за владу і рада підтримувала то князя, то віче, ініціюючи їх рішення.

Згуртоване і сильне боярство, особливо галицьке, в Галицько-Волинській землі перешкоджало великим князям зосередити всю державну владу у своїх руках, прагнуло обмежити її в своїх інтересах. Князь не міг видати жодного законодавчого акту без згоди ради бояр. Елементи народовладдя були витіснені сильними олігархічними тенденціями місцевого боярства.

Внаслідок золотоординського іґа політично роз'єднані руські землі підпали під владу сусідніх держав, було перервано процес формування станових представницьких органів, перетворення їх на парламентські установи.

Контрольні запитання

і завдання:

1. Яку політичну роль відіграло віче у східних слов'ян у стародавній Русі?
2. Які причини скликання вічових народних зборів?
3. Дайте характеристику складу та компетенції віча.
4. Які основні елементи процедури віча?
5. Визначіть склад (станове «представництво») і компетенцію боярської ради на Русі.
6. Які особливості політичної ролі віча і боярської ради у Галицько-Волинській державі? Які чинники гальмували їх трансформацію в сеймові установи?

Розділ 2

Сеймовий досвід українства польсько-литовського періоду. Ради часів Гетьманщини

§ 1. Сеймовий досвід українства

Якщо за доби Володимира Мономаха Литви як держави ще не існувало, то зовсім іншою вона постає в XIV ст. — сильним, об'єднаним Великим князівством Литовським з столицею у Вільно, яке заволоділо Білоруссю, наступало на Україну, суперничало з Польщею і Росією. Внаслідок війни між Польщею та Литвою Галичина залишилась під владою Польщі, Волинь і Берестейська земля — під владою Литовської держави. Літописна хроніка зафіксувала, що 1321 р. «Волинь Литва опанувала»¹. В 1355-1356 рр. литовський князь Ольгерд повоював Чернігово-Сіверщину, а в 1362 р. внаслідок розгрому загонів татарських ханів до Литовської держави відійшли Київська земля і Поділля. Самі руські землі залишалися автономними, бо литовський князь, як твердить літопис, у цих землях посадовив князями своїх синів і племінників, «увійшов у приязнь» з місцевими феодалами, закріплену традиційним «рядом»².

Отже, перехід руських земель під зверхність великого князя Литовського не приніс істотного перерозподілу поземельної власності, зміни владних структур, де місце удільних князів зайняли Гедиміновичі. У ролі репрезентантів землі виступали місцеві боярські ради. Уставними грамотами великі литовські князі підтверджували права і пільги новоприєднаних земель, боярської знаті в обмін на визнання себе васалами господаря. Служили бояри, бояри-отчинники знатного походження («пани») одержують привілеї на землі і уряди — Ф. Янушевич, Ю. Радзивіл, А. та Р. Сангушки, А. Пронський, Н. Бабоїд, Ю. О. та Г. О. Ходкевичі, К. Острозький, П. Сапега, Б. Корецький, А. Ка-

¹ Полное собрание русских летописей. Т. 32. Хроника Литовская, Жмойтская и Быховца. — М., 1975. — С. 36-37 (Далі ПСРЛ).

² Там само. — С. 37.

пуста, О. Чорторийський та ін.¹ З активною розбудовою багатьох замків у XIV ст. і загостренням військових потреб відбувається зростання чисельності дрібного рицарства — шляхти, в тому числі з селян. Вивищення «бояр-шляхти» та «рицарства-шляхти» призвело до зміни їх правового статусу, ролі у державному житті.

Станово-представницькі органи влади формувалися в Польщі і Литві за зразком Київської Русі. В Польщі у XII-XIII ст. існували **віча**, в яких брало участь все вільне населення міст і довкілля. Як стверджують історики Польщі, за короля Болеслава I в XIII ст. проводились удільні і «генеральні віча». Із зростанням ролі можновладців в управлінні землями і державою вони почали скликати з'їзди, за якими збереглась стара назва віч. З об'єднанням держави на початку XIV ст. з'явилися загальнодержавні віча. Коли на земські і загальнодержавні з'їзди почала збиратись шляхта, а також представники міст і капітулів, ці з'їзди одержали назву вальних (загальних) **сеймів**, які скликалися королем. В їх роботі брали участь король і королівська рада². З 1386 р. вибори короля стали проводитись виключно на вальних сеймах. Сейми збиралися щорічно і могли засідати й за відсутністю короля³. Але вони не мали визначеного представництва, воно було започатковане земськими сеймами, що вирости з удільних віч. Привілеєм 1454 р. король обіцяв малопольській шляхті не видавати нових законів і не скликати посполитого рушення без відома сеймиків. А іншим привілеєм 1468 р. заводилась практика обрання на вальний сейм по два депутати від земель і воєводств⁴. Це зумовило поділ вального сейму на дві палати: сенат, який виріс з королівської ради, і посольську палату, до складу якої входили представники земської шляхти. Він

¹ Грамоты великих князей Литовских с 1390 по 1569 год. — К., 1868. — С. 1-2, 13-18 та ін.; *Малиновский И.* Сборник материалов, относящихся к истории Паны-Рады Великого княжества Литовского. — Томск, 1901. — С. 1-3, 15, 24-25, 26, 32, 36-37 та ін.

² *Бальцер О.* К истории общественно-государственного строя Польши / Пер. с польск. — СПб., 1908. — С. 57-67; *Ливанцев К. Е.* История государства и права феодальной Польши XIII-XIV вв. — Л., 1958. — С. 14, 73; *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* История государства и права Польши. — М., 1980. — С. 71-72.

³ *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* Вказ. робота. — С. 106-107.

⁴ *Дыбковская А., Жарын М., Жарын Я.* История Польши. С древнейших времен до наших дней. — Варшава, 1995. — С. 70-71.

вирішував питання про податки, а також ухвалював законодавчі акти. Розвитку станових представницьких зборів сприяло те, що кожна надзвичайна подать вимагала згоди станів, можливість одержання якої надавало скликання їх уповноважених.

В Галичині до 1435 р., як зазначав М. С. Грушевський, зберігались «часи руського права», але потім шляхтичі-русини змагались за повне урівняння руських провінцій з польськими і заведення польського права¹. Реформи 1425-1435 рр., зрівнявши шляхту руських провінцій Корони в правах і привілеях з шляхтою коронною, давши їй органи шляхетського самоуправління й репрезентації, ввели її в загальнодержавні відносини, розвій парламентаризму².

Схоже будувалася й система найвищих органів Великого князівства Литовського, яке об'єднало основну частину політично роз'єднаних руських земель. Главою тут був великий князь-господар. Як свідчать літописи і підтверджують історики-дослідники, вже в середині XIII ст. при литовських князях існувала боярська рада. Вона слугувала, як і в Русі, дорадчим органом великого князя. Спочатку це була рада панів і служилих бояр литовських і жмойтських. За великого князя Литовського Свидригайла на початку 30-х років XV ст. в раду увійшли й руські князі і бояри. В грамотах часто зустрічається формула: «Мы, порадившия с нашими князем и паны, с нашою верною радою». Отже, це був орган влади литовського правлячого стану, представників вищої знаті.

Із розширенням території князівства і намаганням зміцнення влади на руських землях, зростанням великої земельної власності литовських магнатів в умовах зближення з Польським королівством **повноваження і склад господарської ради** значно розширюються. До неї входять литовські пани-князі, намісники, служиле боярство, католицькі єпископи. За Городельським привілеєм 1413 р. тільки католики — «пани і також бояри-шляхта земель», кому були даровані привілеї і пожалування, мали право на вищі державні посади³. Проте феодали-католики наразилися на широку опозицію серед литовських і руських магнатів і шляхти, противників унії з Польщею. За Никифорівським лі-

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 5. – С. 23.

² Там само. – С. 322.

³ Хрестоматія з історії держави і права України. – Т. 1. – С. 51-52.

тописом «и князи руськыи и боляре посадили князя Свидригайла на великое княжение на руское»¹. І хоч Свидригайло незабаром потерпів поразку, привілеєм 1432 р. православні феодалі і шляхта були зрівняні у правах з католиками.

Вплив і авторитет **Пани-ради** були зумовлені тим, що до її складу входили вищі посадові особи держави, князі та окремі великі феодалі за особистим запрошенням великого князя. До «панов рад духовных и свецских» належали за встановленим порядком: католицькі біскупи — Віленський, Жмойтський, Луцький і Київський, далі — воєводи цих земель, воєвода Троїцький, старости головних міст, маршалки земські (почесний уряд) і двірські (керівник служилих дворян), потім урядники земські і двірські — каштеляни, канцлер (голова канцелярії великого князя та Панів-ради), його заступник — підканцлер, підскарбій земський (відав скарбницею держави, збиранням податків і різних зборів), великий гетьман — головний воєначальник, його заступник — гетьман дворський, знатні князі і пани, «княжата і панята» — члени знатних родів, та «иные паны радные». Так, Віленський привілей 1563 р. Пани-рада підписала у такому складі: князі, біскупи Віленський, Луцький і Берестейський, Київський, воєводи Віленський, Київський, Новгородський, Вітебський, Піддяшський, старости Володимирський, Мінський, Дорогоцький, Житомирський, Мельницький, канцлер, підскарбії земський і дворний, стольник, мечник, конюший дворний, писар, підчаший, маршалки земський і дворний, хоружий земський. Бельський привілей 1564 р. підписали також біскуп і староста Жомойтський, старости Городенський і Кременецький, великий гетьман і гетьман дворний, а також князі О. Чорторійський, М. Збараський, А. Вишневецький, І. Бабина, А. Масальський, пани О. Волович, П. Загоровський, Г. Тризна².

Якщо враховувати і скупі літописні відомості про склад Пани-ради, то можна зробити певні висновки: по-перше, в ній були представлені найвищі урядовці і земські урядники, князі, бояри-магнати. По-друге, звертає на себе увагу, що найвища знать поєднувала кілька урядів і почесних посад. Так, князь Я. Андрушевич був біскупом Луцьким і Берестейським; М. Рад-

¹ ПСРЛ. Т. 35. Летописи белорусско-литовские. Никифоровская летопись. — М., 1980. — С. 34.

² Статут Великого княжества Литовского 1566 года. — Изд-е Импер. Моск. об-ва истории и древностей Российских. (Б. м., г. и.). — С. 3-4, 10-11.

зивіл — воєводою Віленським, старостою Жомойтським, маршалком земським і державцем; Г. Ходкевич — воєводою Київським, маршалком Волинським, старостою Володимирським. Князь К. Острозький — воєводою Новгородським (за іншими даними — ще старостою Брацлавським, Звенигородським і Луцьким, маршалком Волинської землі, литовським гетьманом, віленським каштеляном і троцьким воєводою)¹. По-третє, напередодні 1565 р. українські князі і бояри в складі Пани-ради становили близько половини її членів. Повний склад Пани-ради на середину XVI ст. налічував 40-50 панів, а з утворенням нових воєводських і каштелянських урядів, напередодні Люблінської унії — близько 60. Згідно з «Титулами панов рад их милості», складених у січні 1569 р., їх нараховується, за підрахунками автора, 58². У повному складі рада ніколи не збиралась, адже її члени виконували різні урядові обов'язки, «радили и справовали» у воєводствах, брали участь у військових походах, посольствах тощо.

Із збільшенням кількості членів Панів-ради виділилася «таємна рада», члени якої стали зватись старшими панами. Вони працювали на постійній основі, а Пани-рада у повному складі скликалася князем по потребі. Без їх згоди і схвалення він не мав права вирішувати основні питання державної політики.

Вже наприкінці XV ст. влада великого князя значною мірою обмежувалася Панами-радою. За привілеєм 1492 р. «великий князь Литовський, Руський и Жомойтский и инех» обіцяв лише з Панами-радою відмінити видані разом з нею закони, направляти послів до іноземних держав тощо³. Рада була постійно діючим виконавчо-розпорядчим, контролюючим і судовим органом. Її правовий статус як найвищого (після князя) органу державної влади Великого князівства Литовського з визначеними складом і компетенцією було закріплено привілеями 1492 і 1506 рр. Відтоді великий князь видавав закони і розпорядження, виносив «вироки» лише за згодою Пани-ради. Без неї великий князь не міг вести дипломатичні переговори, організувати «посполите рушення». За Литовським статутом 1529 р. великий

¹ Статут Великого княжества Литовского 1566 года. – С. 6-7.

² Малиновский И. Сборник материалов, относящихся к истории Паны-Рады Великого княжества Литовского. – Томск, 1901. – С. 506-508.

³ Малиновский И. Рада Великого княжества Литовского. – Ч. III. Вип. 2. – Томск, 1904. – С. 64.

князь зобов'язувався «панов рад ни в чом не понижати» «все уфалы старые держати, а новые с паны радами прибавляти»¹. Отже, найважливіші державні справи Рада вирішувала спільно з князем, а в разі його відсутності — самостійно. У випадку, коли думки панів радних і великого князя не збігалися, останній підкорявся Раді.

Важливою функцією Панів-ради вже з початку XIV ст. стає обрання великого князя. З'їзди «всех князей и панов рад, як духовных, так и свецких, и всех врядников земских и дворных» стали зватись **сеймами**. Першу звістку про сейм в Литовській і Жмойтській хроніці датовано 1309 р.² Можливо вони збирались і раніше. Так були обрані великими князями Тройден, його син Вітень, пізніше — Ягайло «при згромаженню панов и бояр литовских и русских». Рада панів і бояр збирала сейми спочатку із нагальних проблем зовнішньої безпеки, унії з Польщею. В 1328 р. у Вільні був «зложеный сейм... зо всеми паны и бояри» щодо небезпеки з боку тевтонського ордену³. Загроза з боку Тевтонського ордену спонукала Ягайла 1385 р. укласти Кревську унію Литви з Польщею, яка зміцнила державу перед загрозою агресії, але разом з тим відкривала шлях до загарбання польськими феодалами українських земель та експансії католицької церкви на схід. Ці сейми до 1448 р. не мали ще представницького характеру і являли собою з'їзди розширеного складу Пани-ради.

Зазвичай у сеймах Великого князівства Литовського бере участь великий князь, якщо він був у Литві, а не в межах Польщі. На сейми стали збиратись намісники, воеводи, каштеляни, канцлер, маршалки земські, дворські, біскупи земель, а з 1534 р. — і повітів, підскарбії земські і дворські, урядники дворські (конюший дворний, чашник, підчаший, підкоморій, стольник, мечник), хорунжії, старости (земські, повітові), державці, тиуни та ін. На сеймах були представлені католицькі, а пізніше й православні єпископи. Крім вищих посадових осіб на сейм запрошувались великі землевласники, хто належав до «станів, сейму належачим». Серед учасників сеймів зустрічаємо прізвища князів Гольштинських, Гаштольдів, Радзивілів, Збарзьких, Острозьких, Чорторійських, Глинських та ін.

¹ Статут Великого княжества Литовского 1529 года. — Минск, 1960. — С. 18-20.

² ПСРЛ. — Т. 32. — С. 33.

³ Там само. — С. 42.

З середини XV ст. розширені сейми Пани-ради набувають більш виразного і унормованого представницького характеру. Пов'язано це було з формуванням і функціонуванням нижньої ланки сеймів — **земських**, а з 1565 р. і **повітових сеймиків**.

Їх походження історики пов'язують з вічовою традицією на Русі, у Литві і Польщі. На думку М. С. Грушевського, перехід руських земель під управу великокнязівського намісника мало позначився на їх самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча»¹. Як вважав М. О. Максимейко, такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленських землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іґа². Проте заходи щодо об'єднання Великого князівства Литовського, зміцнення центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи — сейми. М. С. Грушевський писав, що в XIV ст. на Волині пани на своїх з'їздах у Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади полагоджували різні справи, видавали устави для землі. Вони ж під проводом маршалка Волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них же почали обирати послів на «великі», «вальні» сейми й складати петиції великому князю в справах місцевих і загальнодержавних. В Галичині, яка стала польською провінцією, «початки соймикування» М. С. Грушевський датував 1425 роком³.

За літописами в першій половині XV ст. земські сейми брали вже активну участь у державному житті. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутніми король Польщі і великий князь литовський Вітовт і Ягайло⁴. Ще раніше (1428 р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла — Казимир, теж брав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалась скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з купців⁵. Пізніше великі князі направляли на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 5. – С. 11.

² Максимейко Н. А. Лекции по истории Русского права. – Х., 1906. – С. 153-154.

³ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 5. – С. 16.

⁴ ПСРЛ. – Т. 32. – С. 81.

⁵ Максимейко Н. А. Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569 г. – Х., 1902. – С. 34.

М. С. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти в земських сеймах. Обмірковуючи на них запропоновані королем справи, шляхта посила-ла своїх делегатів на загальний сейм. Першу звістку про обрання земських послів вчений датує 1448 р.¹ Проте це представництво буде унормоване в наступне століття. В Польщі 1468 р. король ухвалив обрання до сейму по два депутати від земель і воєводств².

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. На сеймах обговорювались і визначались строки і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організації ополчення, оборони землі, складались «ухвали», грамоти до великого князя, видавались шляхетські привілеї тощо. Ряд сеймиків у Польщі навіть кодифікував звичаєве право своєї землі³.

Отже, місцеві сейми займалися і законодавчою роботою. М. О. Максимейко навіть вважав, що найважливіші законодавчі пам'ятки, видані до появи Литовського Статуту, склались саме на місцевих сеймах⁴. Король Сигізмунд 1527 р. з приводу земельної тягби писав владіці Володимирському і Берестейському, владіці і старості Луцьким, наміснику Кременецькому, князям, панам і землянам, щоб вони вирішили на сеймі: «будет ли то в обычае, у праве (на суды) вашем Волынском, иж хто о землю ся правует, сам не присягает, нежели светки (свідки) их присягу делают», або ж «и сами с светками мають присягати, а хто будет к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку» суддям «подле права земли Волынкое»⁵. Ймовірно — теж кодифіковане.

Пересічна шляхта у XV ст. бере лише пасивну і несистематичну участь у загальнодержавних сеймах. Проте необхідність оборони і ведення війн з татарами і Москвою за руські землі, збирання пов'язаних з ними податей вимагали широкого залу-

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 5. – С. 323.

² Дыбковская А., Жарын М., Жарын Я. История Польши. – С. 71.

³ Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. – С. 108.

⁴ Максимейко Н. А. Сеймы Литовско-Русского господарства до Люблинской унии 1569 г. – С. 25.

⁵ Любавский М. К. Очерк истории Литовско-Русского государства до Люблинской унии включительно. – 2-е изд. – М., 1915. – С. 91.

чення шляхти до державної і воєнної служби, згоди станів на уплату податей і зборів. До того ж литовська і руська шляхта домагалась прав, якими володіла польська шляхта. Саме литовська і руська шляхта й становила найчисленнішу частину сеймів вже з початку XVI ст. Вперше на Віленському сеймі 1507 р. введення «серебщини з людей» відбулось за активної участі литовської і руської шляхти, яка «зволила» дати її. З Віленського сейму 1519-1520 рр. повний склад сеймів склався остаточно. За Баркулабівським літописом 1545 р. відбувся «сейм великий у Бересті», на якому були великий князь литовський і король польський Сигізмунд I, «много было бискупов, панов-рад Великого княжества (Литовского), панята и вся шляхта хоруговная, и вси рыцарства всих земель и княжества Литовского, также было множество людей на том сейму, иж на обе стороны около Берестя на колконадцать мил стояли»¹. Як свідчить літопис, таким же багатолюдним був Бельський сейм 1564 р. Тепер сейми стали зватись «великими», «вальними» (загальними).

Такі сеймові зібрання, які скоріше нагадували стародавні вічові, свідчили про право всієї шляхти брати участь у сеймах. Під її тиском у 50-60-ті роки XVI ст. сейм видав низку постанов, якими зрівняв шляхту у правах з магнатами. На сеймі 1563 р. шляхта домоглася остаточно скасування статей Городельського привілею 1413 р. про обмеження прав православних, зокрема на заборону обіймати найвищі державні посади і брати участь у роботі Панів-ради. На Віленському сеймі 1565 р. за наполяганням шляхти у воєводствах засновувались повіти, а отже — нові посади воєвод і каштелянів, що розширювало її представництво в раді. Ще раніше Бельським привілеєм (1564 р.) шляхта домоглася створення спільних для неї і магнатів земських судів. Тепер і шляхта належала до «станів, сейму належачим».

Багаточисельність і відсутність належного представництва позначались на сеймових рішеннях. Так, Берестейський сейм 1511 р. внаслідок відсутності багатьох великих землевласників не приступив до розгляду питання про земську оборону, а постанова Віленського сейму 1552 р. про подать, прийнята в свою чергу без належної участі шляхти, викликала її протест на наступному сеймі. Якщо на сеймі не були досить повно представлені землі (воєводства), останні нерідко ухилялись від виконання рішень сейму.

¹ ПСРЛ. — Т. 32. — С. 174.

Таким чином, назріла сеймова реформа, яка була здійснена у 1565-1566 рр. Вона була викликана трьома головними причинами: 1) необхідністю удосконалення механізму і порядку сеймової роботи, а отже, і законодавчого процесу; 2) необхідністю наближення органів державної влади і управління Великого князівства Литовського до органів Польського королівства напередодні Люблінської унії 1569 р., створення єдиної держави — Речі Посполитої. Як відомо, вже на початку XVI ст. урядом Великого князівства Литовського було здійснено певну уніфікацію адміністративно-територіального устрою держави, а Віленським сеймом 1564-1565 рр. — реорганізацію місцевого управління на українських землях, наближення його за формою і структурою до системи, існуючої в Польському королівстві. Поділ на воєводства і повіти дозволив вибудувати нижню ланку вальних сеймів — повітові сеймики. З 1512 р. почали обирати двох землян від повітів. Проте, як вважав М. Владимирський-Буданов, з 29 подальших сеймів до 1566 р. лише 14 мали правильне повітове представництво¹; 3) складні умови виснажливої війни з Московською державою вимагали більшої єдності держави, розширення і закріплення правового статусу найбільш численного шляхетського стану, його ролі у державному й суспільному житті, обороні країни.

Суть сеймової реформи полягала в такому.

По-перше, Віленським привілеєм 1565 р. і Статутом 1566 р. (Розділ 3, Артикул 5) передбачалося скликання за чотири тижні перед вальним сеймом повітових сеймиків, на яких би місцева шляхта обирала на сейм по два своїх послів². Отже, сеймики стали представницькими становими органами окремих земель, а сейми — станів, «сейму належачими» всіх земель Великого князівства Литовського. Таким чином, вводився в дію принцип мажоритарності для забезпечення представництва в сеймі, а після Люблінської унії 1569 р. — в Коронному трибуналі.

По-друге, Статут чітко визначав склад і компетенцію повітових сеймиків: на них «мають зъезджати ся тые воеводове и каштелянове врядникие земские, потомуж князове панове шляхта того же повету и воеводства, а намовляти о тых речах и пот-

¹ Владимирський-Буданов М. Ф. Рада Великого князівства Литовського // Записки соціально-економічного відділу / За ред. М. П. Василенка. — Т. IV. — К., 1926. — С. 226-227.

² Статут Великого князівства Литовського 1566 года. — С. 11-13, 45.

ребах земских...» У розділі 4 Статуту «О судьях и судах» закріплювалося право «княжат, панове рады нашей, также рыцарства и шляхти вси» обирати на таких з'їздах по 4 кандидати «на судейство, подсудство и писарство» з шляхти повіту, з яких господар визначить трьох на земський уряд. Щодо «почтивостей шляхетських», то вони не підлягали суду жодного з панів радних, замкового чи земського повітового суду, а лише господаря «с порадю Панов рад наших».

По-третє, важливим нововведенням у Статуті було положення про вироблення на повітових сеймиках єдиних рішень з порядку денного сейму, який скликався: обраних послів «послати... на сойм, ознайомившы и вручившы то все им, о чом водле листов наших господарских, и теж во всех потребах, радити, намовляти и становити мають, даючи їм моць на том таком вальном сойме поступовати и кончыти тые и иные припалые речы водле часу и потребности». Така новела встановлювала повноваження сеймикових послів і повинна була сприяти виробленню загальнодержавних рішень з урахуванням потреб і думки представників всіх земель князівства. Таким чином, сеймики ставали основою загальнодержавного парламенту.

По-четверте, ініціатива скликання вальних сеймів визначалась окремим Артикулом 6 Статуту «О сойму вальном», що передбачав «за радою рад наших ... або за прозбою рыцарства, складати сеймы вальные... завжды, коли колко того будеть потреба». Про час, місце скликання і порядок денний сейму передбачалось знову ж таки за «порадю рад наших того ж панства складати листи» від імені великого князя. Отже, встановлювався чіткий порядок скликання сейму і визначались суб'єкти законодавчої ініціативи.

По-п'яте, новий Статут (Артикул 5) встановлював «месца і воты» на вальний сейм для «князей, панов, маршалков и иных всех урядников земских и дворных подле старого обычаю» і послів земських. Йшлося фактично про утворення двох палат: панів радних і послів земських (Посольська палата). Після Люблінської унії палата панів радних стала зватись Сенатом і обидві палати стали скликатись одночасно, як у Польському королівстві.

По-шосте, вирішальною новелою у Статуті 1566 р. був Артикул 12 «О держанье старих устав, а новых без сейму вального не встановляти». Отже, повноваження видавати закони відноси-

лось до виключної компетенції вального сейму. Це була значна поступка «шляхті-рицарству». Адже на сеймі 1551 р. вона домагалась, щоб законами вважались лише ті постанови вального сейму, які схвалені всіма його станами. Проте це домагання тоді було відхилено.

Таким чином, внаслідок реформи загальнодержавний сейм трансформується в парламентський станово-представницький законодавчий орган, склад якого відображав станові інтереси урядовців, великих землевласників і шляхти, зрослу політичну роль останньої в державі. Литовська Хроніка називає три складові вальних сеймів — «панове короннии, литовские и русские». На відміну від Польщі в ньому не були представлені міщани, селяни, а також татари та євреї. Проте й ті й інші через своїх делегатів могли виступити на засіданні сейму з різними поданнями і скаргами щодо місцевих і станових потреб.

Компетенція сеймів. Як уже зазначалось, важливим і одним з головних повноважень сеймів стало з самого початку обрання великого князя. Щоб уникнути загрози державі в разі його смерті, елекційні сейми обирали й наступника великого князя, хто мав спадкоємне право на великокнязівський престол. За Хронікою Литовською обрання великого князя Литовського та його законного спадкоємця мали місце на сеймових зібраннях 1492, 1506, 1522, 1529 рр¹.

Такі питання, як обрання великого князя, ухвалення законів, оголошення війни, скликання ополчення (посполитого рушення), встановлення податків, контроль за зносинами з іншими державами належали до виключної компетенції сейму. Статут 1566 р. (Розділ 2, Артикул 2) передбачав, що ні великий князь, ні Панирада не мали права починати війну чи встановлювати нові податки без згоди на те сейму. Це — свідчення зростання ролі сейму в державному механізмі Великого князівства Литовського. Податки встановлювалися на вальному сеймі, але в разі гострої необхідності їх збільшення — на повітових сеймиках.

У 60-ті роки XVI ст. шляхетство домоглося права контролю сейму за прибутками і відсотками з накладених податків. На Віленському сеймі 1565-1566 рр. розглядався фінансовий звіт земських бірчих. Обрана Городенським сеймом 1568 р. ревізій-

¹ ПСРЛ. – Т. 32. – С. 95, 107; *Малиновский И.* Сборник материалов... – С. 83.

на комісія перевіряла звіти про прибутки і видатки по земських податях. Ця робота була продовжена і після закриття сейму.

На литовсько-руських сеймах неодноразово піднімалось і обговорювалось питання про польсько-литовську унію, яка досить часто порушувалась і відновлювалась після 1385 р. Остаточно його вирішення теж було складним і ілюструє зовнішні впливи на сеймовий механізм. У січні 1569 р. у Любліні був скликаний спільний польсько-литовський сейм для вирішення питання про утворення єдиної держави. Не погодившись на польський проект нової унії, литовсько-руські послы залишили сейм. Проте польський король, спираючись на підтримку українських магнатів і шляхти Волині та Київщини, видав ряд універсалів про відторгнення Волині, Київщини та Брацлавщини від Литви та включення їх до складу Польщі. Король Сигізмунд II Август, який правив Литвою (з 1544 р.), а після смерті батька і Польщею (з 1548 р.), обіцяв не порушувати прав і привілеїв місцевих магнатів і шляхти в українських воєводствах. Литовські послы змушені були повернутися на сейм і 1 липня 1569 р. на об'єднаному сеймі відбулася урочиста присяга обох сторін та укладена угода про нову унію і утворення єдиної держави — Речі Посполитої.

За рішенням Люблінського сейму «головний сейм завжди повинен бути один, а не окремі; крім того, повинен бути один ніколи не роздільний Сенат для всіх справ і потреб тих народів і ніколи вже не повинен бути іншим, тобто не повинен складатися лише з сенаторів того або того народу. Сенат повинен бути при нас, крім того часу, коли буде сейм у Литві і в Польщі; він завжди повинен бути запрошуваний до всіх справ, про все знати і радити, згідно з своїм обов'язком»¹. Отже, поєднання сеймів і його палат узаконювало не лише значення Великого вального сейму, а й закріплення привілейованого стану консолідованого шляхетства.

За Люблінською унією на вальний сейм Речі Посполитої прибувало 170 земських і повітових послів, в тому числі 48 від Литви. Посольська палата стала представництвом виключно шляхти воєводств. Духовенство було представлено єпископами лише в Сенаті. Конституційна доктрина проголошувала: сейм складається з трьох «сеймових станів» — короля, Сенату і по-

¹ Хрестоматія з історії держави і права України. – Т. 1. – С. 123.

сольської палати. Король у Сенаті, таким чином, ставав частиною шляхетського сейму і під час його засідань був тільки головою Сенату.

У рішеннях Люблінського сейму і «Генрікових артикулах» 1572 р. король визначав «вільну елекцію» — вибори глави держави, тепер уже — і всією шляхтою, відмовлявся від принципу успадкування трону, зобов'язувався не вирішувати питань війни і миру без урахування думки сенату, не скликати «посполитого рушення» без згоди Сенату, мати при собі 16 сенаторів, кожні два роки скликати сейм¹. Сейму належало право висловлювати згоду на скликання посполитого рушення, з 1578 р. — нобілітації. Він заслуховував послів іноземних держав і визначав загальний напрямок зовнішньої політики. В наступному столітті тільки сейму належало право укладати мирні угоди і союзи².

Вальний сейм мав виключне право видавати закони. Ця компетенція спиралась на попередній законодавчий сеймовий досвід Литви і Польщі. Польська Конституція 1505 р. забезпечувала вирішальний голос земським послам у законодавстві. Конституції (*Ustawy*), закони містили як нові постанови в сфері публічного права, так і такі, які підтверджували або вносили поправки в старі. Спроби кодифікації у Польському королівстві робилися неодноразово, але вона так і не була здійснена. Більш плідною кодифікація була у Великому князівстві Литовському. Прагнення юридичного закріплення прав і привілеїв пануючих станів держави, основ суспільного і державного ладу, судово-адміністративної практики відобразилась в Судебнику 1468 р., розробці проекту Статуту, основні положення якого розглядалися на сеймах, починаючи з 1514 р. Віленський сейм 1528-1529 рр. затвердив остаточну редакцію I Литовського статуту. Його джерелами й стали статут Казимира, привілеї 1447, 1492, 1506 рр. та ін., положення Руської Правди, норми звичаєвого права, ряд пунктів з польських та німецьких суддебників, які органічно поєднувались у Статуті³.

У 40-х роках за ініціативи шляхетської частини сейму Великого князівства Литовського була утворена комісія з подальшої роботи над Статутом, доповнень до нього. Віленський сейм 1551 р.

¹ Дыбковская А., Жарын М., Жарын Я. Вказ. работа. – С. 79.

² Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. Вказ. работа. – С. 210.

³ Статут Великого княжества Литовского 1529 года. – С. 25-30, 130-150.

затвердив комісію з 10 осіб (п'ять католиків і п'ять православних), до складу якої увійшли «радники маршалкові, урядники земські, хорунжі та інші особи роду шляхетського, доктори прав чужоземних», які склали проект нового статуту. Сейм прийняв постанови про судові інстанції, порядок укладання актів з рухомого і нерухомого майна, про судові збори і штрафи, про покарання за вбивство і насильницьке вторгнення в дім, порядок притягнення відповідача до суду, про підсудність міщан та ін. Сейм 1554 р. заборонив іноземцям придбавати нерухоме майно на території держави. Сейм 1563 р. прийняв постанови про урівняння в правах шляхти католицької і православної, притягнення до відповідальності за злочини під час війни або сеймових зібрань та ін. На Віленському сеймі 1565-1566 рр. були засновані земські і повітові (гродські) підкоморські суди, повітові сеймики, нові воеводства і каштелянії. Берестейський сейм 1566 р. на основі попереднього Статуту і законодавчих новел попередніх років ухвалив II Литовський статут. За рівнем кодифікаційної техніки, за своїм змістом і обсягом Статут 1566 р. перевершував попередній. Саме в 60-ті роки XVI ст. законодавча діяльність вального сейму досягла найвищого розвитку. Оскільки ця редакція з'явилася внаслідок домагань волинської шляхти, що виступала за злуку з Польщею, II Литовський статут дістав також назву Волинського, ним користувалися українські урядовці і судді. Литовський статут був основою українського законодавства до кінця XVIII ст. Робота з кодифікації права продовжувалась і після підписання Люблінської унії, яка завершилася прийняттям III Литовського статуту 1588 р. Однак його дія на Україну формально вже не поширювалася, адже після Люблінської унії українські землі були приєднані до Польської держави і за ними зберігалося діюче право, тобто Статут 1566 р.

Вальні сейми здійснювали й судові функції (сеймовий суд), успадковані від стародавнього віча і Пани-ради. На вирішення великим князем і сеймом надходило, як правило, багато спірних справ, скарг. Причини цієї обставини полягали в тому, як зазначав М. О. Максимейко, що «цілий клас було звільнено від місцевої підсудності — пани радні, княжата і панята»¹. Справді, литовські і руські магнати здобули для себе особисті права: їм надавався імунітет від суду місцевої адміністрації; на суд вели-

¹ Максимейко Н. А. Вказ. робота. – С. 116.

кого князя дозволялося викликати магнатів тільки за чотири тижні до суду, скарги на магнатів можна було подавати лише великому князю або Панам-раді. Оскільки великий князь судив при участі знову ж таки панів радних, то зручніше за все цей суд було чинити при повному складі ради, якою вона була на вальному сеймі. Щодо шляхти, то ще Нешавські статuti 1454 р. звільнили її від суду великокнязівських чиновників. У 1564 р. шляхта домагалася прийняття постанови сейму про створення спільних для неї і магнатів виборчих земських судів. Присутність на сеймах великого князя і земських урядовців полегшувала можливість вирішення спірних справ.

Архівні джерела свідчать: вище зазначені обставини сприяли притоку судових справ на сейми, що обтяжувало їх роботу. З цією метою 1528 р. була створена сеймова комісія для вирішення або попереднього розгляду судових справ (з двох маршалків і підконогошого віленського, а пізніше — з чотирьох маршалків). Всі інші справи передавалися у «сеймовий суд». Лише створення земських судів, до компетенції яких належав розгляд усіх цивільних справ, скоротило потік судових справ на вальні сейми.

Як стверджують польські дослідники, з кінця XVI ст. центр ваги управління Річчю Посполитою зосереджується в сеймі і обсяг його компетенції продовжував зростати. Посилився контроль сейму над королем і міністрами. Найважливіші посади король міг роздавати лише на сеймі¹.

Процедура вального сейму. Певних строків скликання сейму спочатку не існувало. Як уже зазначалось, за Статутом 1566 р. вони скликались за ініціативою великого князя, Пани-ради або шляхетства. Королівською Конституцією 1572 р. визначалось, що ординарний сейм не може продовжуватись більше шести тижнів, а екстраординарні — не більше двох тижнів. Продовження засідань (пролонгація) вимагало згоди всіх послів. Зокрема, протягом Національно-визвольної війни в Україні у Варшаві відбулося 10 сеймів: 4 елекційні, 1 — конвокаційний, 3 — екстраординарні і лише 2 — ординарні².

Тривалість сесій сейму залежала від порядку денного, винесеного на сейм. Так, Берестейський сейм 1511 р. продовжувався

¹ Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. Вказ. робота. — С. 212; Дыбковская А., Жарын М., Жарын Я. Вказ. робота. — С. 106-107.

² Мицик Ю. Джерела з історії національно-визвольної війни українського народу середини XVII століття. — Дніпропетровськ, 1996. — С. 138.

з початку травня до початку квітня. Віленський сейм — з грудня 1513 р. до березня 1514 р. Берестейський сейм 1566 р. — від кінця квітня до серпня того ж року. В Речі Посполитій тривалість сеймів, як уже зазначалось, встановлювалася не більше шести тижнів.

Сейм скликався за допомогою «сеймових листів» короля, в яких сповіщали час, місце зібрання і предмет обговорення. Місцем проведення засідань сейму в Литовсько-Руській державі було Вільно, але в разі воєнної загрози або обговорення питань, пов'язаних з унією, сейми відбувались у Бересті чи Гродно. Після Люблінської унії — у Варшаві. Коронаційні сейми проходили у Кракові. Поступово вироблялось «звичаєве право сеймів»¹. Статут 1588 р. передбачав з процедурних питань (Розділ 3, Артикул 8), що за два тижні перед генеральним сеймом сенатори і послы земські мали б між собою з'їзд у Слонімі, де б обговорювали накази від всіх земель і повітів. За виробленою з XIV ст. процедурою на загальному зібранні сейму спочатку вислуховувались пропозиції великого князя (короля). Запропоновані питання попередньо обговорювались на зборах послів земель з урахуванням їх інтересів і наданих привілеїв. Потім засідання відбувались по палатах, «лавицях» — Панів-ради і «колі» рицарства — шляхти. Окремо радилось і духовництво.

На початку засідань кожного сейму звичайно розглядалась так звана королівська пропозиція, що містила остаточний варіант порядку денного, порядку та форми обговорення питань. Її положення часом були розвинуті в спеціальних документах сейму, зокрема, що визначали порядок денний таємних нарад. Тим самим уряд намагався уникнути розголосу гострого ходу обговорення політичних проблем, особливо — українського питання.

Для прийняття постанов сейму потрібно було належне представництво усіх земель держави. Відсутність або неповнота представництва тієї чи іншої землі на сеймі призводили, як уже зазначалось, до того, що прийняті рішення фактично втрачали для неї їх обов'язкову силу. Тому за законом 1567 р. була прийнята регламентна норма, не вигідна для тих, хто спізнився на сейм: пани радні позбавлялись права голосу на стільки засідань, на скільки вони спізнилися, всі інші — на всі засідання. Крім

¹ *Дорошенко Д.* Нарис історії України. — К., 1991. — Т. 1 (До половини XVII ст.). — С. 118.

того, ті, хто спізнився, не могли суперечити рішенням сейму, прийнятим за їх відсутності.

Найвпливовішою частиною вального сейму Речі Посполитої була шляхетська палата послів. Оскільки кожний делегат отримував інструкцію від провінційних сеймів, від якої він не міг відступити, а прийнята процедура голосування вимагала одностайності послів, прийняття одностайного рішення ставало дуже важкою справою. Тут діяв принцип «*liberum veto*».

У сенаті не голосували, а по черзі висловлювали свою думку («вотум»). На цій основі король або від його імені канцлер формулював загальну думку — «конклюдзію» (висновок). Висновок короля не обумовлювався, але збігався, як правило, з думкою більшості.

Остаточні постанови сейму вироблялись і ухвалювались на спільних засіданнях сенату і палати послів. Голосування відбувалось у певній послідовності: спочатку голосували пани радні, а потім всі інші відповідно «местца и воты». За регламентними статтями Статуту 1566 р. (Розділ 3, Артикул 5), «вси в раде посполитой местца и воты свои будутъ мети способомъ звичаю стародавнього, а послове земские местца и воты свое мають мети водле порядку нижегъ написаного». Мова йде про представництво, місця, порядок виступів і голосування шляхти на сеймі. У 1566 р. великий князь розглядав спір між послами волинськими та тіунами жмудськими про те, «хто бы з них первей в раде посполитой на соймах вальныхъ вотовати мел». На сеймі 1568 р. волинські послы знову просили відновити правний сеймовий звичай, за яким вони подавали свої голоси раніш послів жмудських.

За Статутом 1588 р. (Розд. 3, Арт. 9) закріплювався обов'язок послів після закінчення сейму і повернення «всехъ жителей каждаго повета обстоятельно уведомить» про роботу і постанови сейму, про участь у законотворенні. «Все же, что на сейме постановлено и утверждено, имеютъ послы письменно за печатью нашею каждый в свой повет представить; а для хранения в судовые земские книги вносить и для ведома о том в книги гродские вписать».

Сейм розглядав законодавчі проекти за ініціативою великого князя (короля) разом з Пани-радою, такі, як про конфіскацію маєтків за захоплення земель господаря на Городенському сеймі 1522 р., про щорічний судовий сейм панів радних для розгляду судових справ, направлених на ім'я великого князя на Віленському сеймі 1529 р., тощо. З початку XVI ст. стали розглядатись

ті законодавчі питання, що були поставлені за ініціативою «станів» сейму. Так, 1509 р. за їх пропозицією була видана установа про «пересуди», тобто судові збори з цивільних справ. На сеймах 1514 і 1522 рр. — прохання про надання писаних прав і законів, внаслідок чого великий князь з панами радними почали підготовку проекту Статуту. Він читався постатейно на наступних сеймових зібраннях, поки не був прийнятий остаточно у всіх артикулах станами сейму 1529 р.

На відміну від польського вального сейму шляхта Великого князівства Литовського до 30-40-х років XVI ст. ще не мала першості в законодавчих ініціативах порівняно з Пани-радою. Та вже на Новгородському сеймі 1538 р., Берестейському 1544 р. шляхта активно виступала із законодавчими ініціативами, подавала петиції тощо. На прохання шляхти на сеймі 1547 р. великий князь підтвердив привілеї і вольності шляхти — підляшської, полоцької, вітебської, волинської. Шляхта ж домагалась і взяла активну участь у підготовці II Литовського статуту, встановлення юридичної рівності з панами радними і магнатами, зробити правосуддя більш доступним і рівним для пануючих станів.

І все ж з утворенням Речі Посполитої роль сенату у складі вального сейму була значнішою, оскільки сенат об'єднував усіх вищих посадових осіб — воєвод, каштелянів, католицьких єпископів Польщі і Литви. На початку XVII ст. нараховувалось 140 senatorів, які призначались пожиттєво. Постанови (конституції) сейму оприлюднювались від імені короля з обов'язковою вказівкою на те, що вони ухвалені за згодою сенату. Королю ж і сенаторам належала також остаточна редакція тексту закону перед його оприлюдненням. Отже, сенат розглядав важливі загальнодержавні питання, а також контролював законодавчу діяльність нижньої палати.

Наприкінці XVI ст. розвиток шляхетського представництва в Речі Посполитій, так чи інакше пов'язаного з думкою більшості, зазнав змін. Принцип *liberum veto* все більше гальмував прийняття на сеймі спільних узгоджених постанов. Зросла роль шляхетських предсеймових повітових сеймиків, інструкції послам яких ставали все більш детальними і категоричними, набували форми обов'язкових наказів. Іноді на сеймах застосовувалась пом'якшена форма *liberum veto*, коли посол заявляв *sisto activitatem*, що викликало перерву засідань сейму для узгодження спірних питань. Але все частіше наслідком безрезультатності сейму було те, що ні одне з його рішень не набирало

обов'язкової сили. Від посла, який своїм veto зривав роботу сейму, не вимагалось його обґрунтування. З 1582 р. протягом 180 р. були розпущені або зірвані 53 сейми, які не прийняли рішень (близько 40% усіх сеймів). Як писав М. С. Грушевський, внаслідок такої парламентської процедури «парламентарна, а з нею взагалі державна машина стає...»¹. Це сприяло поглибленню політичного безсилля Речі Посполитої.

Щодо правового статусу послів сейму, то однією з найважливіших його гарантій стала їх недоторканність під час сеймової роботи. Укладачі III Литовського статуту керувались положеннями коронної Конституції 1520 р., за якими той, хто вчинить насилля, підлягав страті, а втікач оголошувався вигнанцем.

І останнє. У Литовсько-Руській державі руська мова (фактично — українсько-білоруська) залишалась офіційною мовою. До середини XVII ст. в адміністративно-судовій практиці польська мова витіснила поступово руську.

Отже, за компетенцією, складом, представництвом і процедурою загальнодержавні сейми у Великому князівстві Литовському і Речі Посполитій стали справжнім законодавчим органом — парламентом. У ньому набували парламентського досвіду і українські магнати і шляхта.

Роль представницьких станових органів у Великому князівстві Литовському і Речі Посполитій на українських землях виконували й місцеві, **земські сейми, повітові сеймики** (з 1565 р.) — сословні представницькі органи, які обирали послів вального сейму.

Аналіз діяльності представницьких органів в Україні доби Литовсько-Руської держави і Речі Посполитої дає підстави стверджувати: вони збагатили вітчизняний досвід представництва і шляхетської демократії.

§ 2. Ради часів Гетьманщини

Наступним етапом відродження і розвитку державності в Україні стала доба Гетьманщини.

Ще за польсько-литовської доби головним суб'єктом збереження і трансформації вікових форм народоправства, розвитку демократичних традицій українського народу, захисту неписаних

¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 5. – С. 325.

стародавніх прав і вольностей русів стало козацтво. Із середини XV ст. темпи становлення козацтва пришвидшуються: негербована дрібна шляхта, бояри-слуги, а потім селяни і міщани шукають свободи і воєнної вдачі на Запорізькій Січі. Тут формується козацтво, діє козацьке самоврядування для всього війська запорізького, яке швидко зростає. Його вищим органом була **загальна військова рада**, з якої і розпочинається генеза вищого законодавчого органу Української козацької держави, що виникла у ході Визвольної війни українського народу в середині XVII ст.

З часом у козацькому середовищі виникали розколи на реєстрових і нереєстрових козаків, козацьку верхівку, шляхтичів і сірому, «чорне козацтво». Перша частково полонізувалась і служила вірою і правдою польській короні. Та не вона визначала процес формування етносу, Козацької держави.

1572 р. королівськими універсалами створюється реєстрове козацтво, а 1578 р. — реєстрове військо для охорони південних кордонів Речі Посполитої і присмирення бунтівного українського населення. З утворенням реєстрового козацтва його вищим органом самоуправління теж стає загальна козацька рада, яка принципово не відрізнялася від ради запоріжців. Під час воєнних походів та антипольських повстань кінця XVI — початку XVII ст., в яких брали участь реєстрові і низові козаки, відбувалися спільні ради. Як правило, вони відбувались в містечку Трахтемирів та урочищі Маслів Став на річці Росаві. В першій половині XVII ст. реєстрові козаки домоглися від Речі Посполитої визнання їхнього права на проведення військових рад. У 1616 р. сейм по суті визнав існування козацького державного утворення: козаки не визнають польської влади, «вони самі встановлюють собі право, самі обирають урядників і ватажків і наче створюють у Великій Речі Посполитій іншу республіку»¹. У 1625 р. король Сигізмунд III підкреслював — в Україні «все управління, вся влада у козаків, вони привласнюють юрисдикцію, встановлюють закони»². Сеймові ординації 1614, 1625, 1638 рр. заборонили козакам збиратись на ради. На раді під Боровицею козаки присягнули обирати тільки старшину³.

¹ Смолій В. А., Степанков В. С. Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр.). — К., 1999. — С. 43-44.

² Там само. — С. 44.

³ Архив Юго-Западной России (Далі АЮЗР). — Ч. III Т. 1 Акты о казаках (1500-1648). — К., 1863. — С. 371.

Проте опубліковані архівні джерела красномовно свідчать: по-перше, козаки не поступились своїми правами і мало зважали на ординації. Більше того, у першій половині XVII ст. спостерігається зростання ролі загальної ради у реєстрових козаків щодо визначення відносин з Варшавою. Зокрема, на раді 1617 р. було прийнято рішення про укладення Вільшанської, а в 1619 р. — Росавицької угод з польським урядом. У 1638 р. рада ухвалила склад козацької депутації для переговорів у Варшаві відносно козацьких прав. По-друге, в обороні своїх права козацтво намагається використати й **парламентські механізми Речі Посполитої**. Так, під час безкоролів'я зі смертю Сигізмунда III (1632 р.) реєстрові козаки виступили з вимогою допущення їх до участі у виборі короля, заявили сину Сигізмунда Владиславу про свою готовність підтримати його зброєю. При цьому козаки виступають як представники українського народу: в петиціях, посланих на елекційний сейм 1632 р. вони на перше місце висували вимоги, щоб «народ наш руський користувався належними йому правами і привілеями», а православне духовенство ніколи не зазнавало обмежень у відправленні своїх служб і не терпіло утисків від уніатів. Головними борцями за права українського народу, на думку М. Грушевського, виступали й українські послы в сеймі — представники волинської, брацлавської, київської та з інших земель шляхти¹. Але сеймові послы, депутації братств і духовенства з України наштотувались на «глуху стіну» у Варшаві. Пізніше, навіть у ході Визвольної війни під проводом Б. Хмельницького гетьман з старшиною намагались закріпити участь у сеймі, сеймових конституціях належного представництва й захисту прав українського народу. Ще до Зборовського договору 1649 р. в «Пунктах козацьких» (проект угоди Б. Хмельницького з польським комісарами) містилась вимога, «щоб київський митрополит нарівні з королем засідав у Сенаті, оскільки з світських осіб уже є сенатори (від України. — В. Є.), а з духовних, крім нього, нікого не бажають»². В тому ж лютому 1649 р. у «Вимогах Запорозького Війська до Яна Казиміра і польського уряду про умови замирення» однією з таких вимог

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа /Сост. и ист. - биогр. очерк Ф. П. Шевченко, В. А. Смолия; Примеч. В. М. Рички, А. Й. Гуржия. — С. 174.

² Універсали Богдана Хмельницького. 1648-1657: Матеріали до історії української дипломатії. — К., 1998. — С. 47.

ставилась умова, «щоб наш київський митрополит мав місце в сенаті... щоб ми, Русь, мали щонайменше трьох senatorів: серед світських — воєводу і київського каштеляна, які б у сенаті захищали нашу віру і права руського народу»¹. Проте митрополит так і не був допущений засідати в Сенаті.

Таким чином, Б. Хмельницький та його попередники прагнули використати сейм Речі Посполитої, його законодавчі і контрольні функції на користь України. Не вирішивши основного питання з польськими магнатами і шляхтою, послали Б. Хмельницького неодноразово прибували на сейм до Варшави фактично до 1654 р., але не мали успіху.

Щодо ставлення самого Б. Хмельницького до вищого органу Козацької держави — загальної або Генеральної ради та її ролі в політичному житті, у дослідників нема єдиної думки. При аналізі досліджуваної теми слід зважити на такі важливі обставини та історичні факти. По-перше, новоутворена держава розглядалася Б. Хмельницьким як спадкоємниця Київської Русі. До речі, ця спадкоємність визнавалася і царським урядом. Так у царській жалуваній грамоті 1654 р. підтверджувались «прежние права, как издавна бывали при великих князьях русских и при королях польских»². Ймовірно, що на погляди гетьмана вплинули зразки політичного ладу не лише Речі Посполитої, а й Давньоруської держави, її традиції, поєднання великокнязівської влади з елементами народоправства і сословного представництва.

По-друге, врахування внутрішніх і зовнішньополітичних реалій безперечно лежало в основі плану Б. Хмельницького трансформувати Козацьку республіку в монархічну на зразок Польщі. До того ж у середньовічній Європі, як вважають історики, суверенітет держави ототожнювався не з народом, а з особою законного (загальновизнаного) монарха³. Спроби перетворити королівську владу на спадкову спостерігалися тоді і в Польщі.

По-третє, слід пам'ятати, що ще в червні 1648 р. Генеральна рада прийняла «Статті про устрій Війська Запорозького», які стали тим конституційним актом, спираючись на який та рішення

¹ Універсали Богдана Хмельницького. 1648-1657. – С. 51-52.

² Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. С 1649 по 1675. – СПб., 1830. – С. 325.

³ У списку реєстрового козацтва 1649 р. серед козаків Чигиринського полку першим вписано Б. Хмельницького, другим – його сина Тимоша.

ня генеральних рад гетьман, як глава держави і головнокомандувач, видавав універсали, скликав ради, вершив суд та ін. «Статті» юридично закріплювали повноваження гетьмана на основі козацьких правних звичаїв, в тому числі його обрання та компетенцію.

Повноваження публічної влади в новоутвореній Українській державі перейшли до органів управління козацтвом¹. Система цих органів складалася з трьох урядів: генерального, полкового, сотенного. Верховним органом влади в державі стала **Генеральна рада**, яка трансформувалася із загальної військової ради запорізьких козаків в орган державної влади.

Проте із зміною державно-правового статусу Рада не набула офіційної назви. В архівних джерелах вона називається козацькою, військовою, посполитою, великою, зуполною, вальною, в польських та інших джерелах іноді — вальним сеймом, в російських — «явною радой», «советом всей черни», «большой радой», «полной радой»². Гетьман і козацька старшина вживали також назву Генеральної ради³. В окремих випадках загальна рада звалась «чорною». На думку І. Крип'якевича, В. Голобуцького та деяких сучасних дослідників, така рада скликала з ініціативи простих козаків, без дозволу гетьмана чи старшини⁴. «Чорна рада», санкціонована гетьманом, мала легітимний характер. Сучасники іноді називали такі ради «сеймами». Зокрема, у травні 1657 р. Б. Хмельницький наказав усім полковникам «з'явитись на сейм і учинити раду», очевидно вважаючи прийнятною таку аналогію. Справді, рада, яка обирала гетьмана, мала багато схожого, як помітив ще Л. Окіншевич, з польським елек-

¹ Див. детальніше: *Єрмолаєв В. М., Козаченко А. І.* Органи влади і управління української держави (друга половина XVII-XVIII ст.): Навч. посібник. – Х., 2002.

² *История Малороссии Николая Маркевича.* – М., 1842. – Т. 1. – С. 250; *Полное собрание законов Российской империи.* – Т. 1. – С. 315, 318, 497-498, 575; АЮЗР. – Ч. 1. – Т. 3. Акты о казаках (1679-1716). – СПб., 1862. – С. 551; *Літопис Самовидця/ Ред. кол. А. Д. Скаба та ін.* – К., 1971. – С. 84; *Величко С.* Літопис: Повість про малоросійські та частково інші події, зібрані тут і описані/Пер. і упор. В. О. Шевчук. – Т. 1. – К., 1991. – С. 89.

³ *Величко С.* Літопис... – С. 89; *Гуржій О.* Українська козацька держава в другій половині XVII-XVIII ст.: Кордони, населення, право. – К., 1996. – С. 183.

⁴ *Крип'якевич І. П.* Історія України. -Львів, 1990. – С. 241; *Голобуцький В. О.* Запорозьке козацтво. – К., 1991. – С. 291.

ційними сеймами¹. Інші мали схожі елементи екстраординарних та ординарних сеймів.

Варто відтворити, хай неповну, хронологію рад, що відбулися за гетьманства Б. Хмельницького та предмети обговорення. Ця хронологія допоможе відтворити й трансформацію козацьких рад у загальнодержавні, Генеральні ради.

На Запорізькій Січі Б. Хмельницький з'явився найімовірніше на початку січня 1648 р. Тут він, очевидно на порівняно нечисельній **січовій раді** оповістив, як вважав М. Грушевський, козакам королівські привілеї і був проголошений гетьманом².

Без сумніву, Б. Хмельницький лише після ради мав повноваження на ведення переговорів з кримським ханом, на зустріч з яким і поспішив. **У березні** на Запоріжжя прибуває польська делегація, але військова рада відхиляє польські пропозиції щодо видачі Б. Хмельницького і «послушенства». С. Величко називає чисельність березневої ради понад 30 тис. козаків та їх рішення війни проти поляків. Після повернення Б. Хмельницького на Січ з військом Туган-бея **19 квітня** на новому зібранні ради Б. Хмельницький доповів про свої результати дипломатичної місії в Крим. Йому було «передано гетьманські клейноди, визначено похід на Україну». За М. Костомаровим, гетьман сказав на раді про необхідність його визнання й городовими козаками. С. Величко писав, що рада в повному складі скликала у ці дні тричі. **У травні** того ж року відбулась рада реєстрового козацтва, яка ухвалила смертний вирок І. Барабашу, І. Караїмовичу та іншим ненависним старшинам і козакам і повсталі козаки вирушили до табору Б. Хмельницького.

10-12 червня 1648 р. під Білою Церквою після переможної битви під Пилявцями козацька Рада приймає «Статті про устрій Війська Запорозького». Можливо, було затверджене посольство до Варшави домагатися ліквідації «Ординації» 1638 р. і повернення православним захоплених уніатами церков, до Литви, щоб «бути в мирі». **26 вересня 1648 р.** в Старокостянтиніві за участю Туган-бея і татарських мурз загальновійськова рада ухвалила продовження походу в західну Україну. **20 листопада** того ж року відбулась старшинська, а згодом і «чорна» рада під Замостям,

¹ *Окіншевич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII-XVIII вв. – Ч. 1 Генеральна Рада/Праці комісії для вивчення історії західно-руського та українського права. – К., 1929. – С. 2.

² *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. – Т. 8. – Ч. II. – С. 165.

яка заслухала офіційне посольство від нового польського короля Яна Казимира і вітала його на троні. Було схвалено рішення про повернення «на Україну». **У лютому 1649 р.** в Переяслав прибули польські урядові комісари на чолі з А. Кисілем для переговорів. На раді Б. Хмельницькому вручено від короля грамоту на гетьманство, гетьманську булаву і корогву. Як зазначав М. Костомаров, козаки зневажливо поставились до польської місії. **У травні 1649 р.** «Чигиринський сейм» козаків обговорював перспективи союзу з Польщею, Москвою і Константинополем. Гетьман із старшиною висловились за союз з Москвою. Рада не дійшла згоди. На Раді в Корсуні **1 листопада** обговорювалися перші наслідки Зборовського договору. Наступні два роки були ознаменовані появою низки бурхливих «чорних» рад у Сокалі, Берестечку, Маслівім Ставі, Білій Церкві (жовтень 1650 р., червень, серпень, жовтень 1651 р.).

В березні 1650 р. в тому ж Переяславі на Раді затверджується новий (після Зборовського договору) реєстр козаків. М. Грушевський пише про «український сойм», «київський з'їзд» в лютому-березні 1650 р. **Новорічна 1651 р.** рада під Берестечком у відповідь на рішення польського сейму про підготовку до воєнних дій ухвалила готуватись до війни з Польщею. Ймовірно було прийнято рішення — просити військової допомоги у Криму й Угорщини, союзу з Росією. **В травні 1651 р.** рада під Зборовом вирішує направити посольство до великого князя Литовського Я. Радзивіла, щоб домогтись нейтралітету північного сусіда у війні з Польщею. **7 липня 1651 р.** в Білій Церкві після поразки під Берестечком було вирішено «не відкладаючи ні на тиждень, зараз же бути готовими і разом збиратись» для продовження війни з Польщею. Генеральна рада затвердила нові умови угоди з Польщею. **На початку травня 1652 р.** в Чигирині за участю ханських послів рада постановила: непідтвердження польським сеймом Білоцерківського договору звільняє Військо Запорізьке (тобто Українську державу. — В. Є.) від присяги, складеної на пунктах цього договору. Зважаючи на акти сваволі, насильства, віроломства і помсти з боку шляхти, яка повернулася до своїх маєтків, було визнано за необхідне розірвати мирні відносини з Польською короною. За М. Костомаровим військова рада збиралася під час західного походу **1653 р.** під Жовквою поблизу Тернополя. Рада обговорювала питання про доцільність йти далі на ляхів, не маючи

допомоги татар. Було відряджено посольство до польського короля на чолі з київським полковником А. Ждановичем.

8 січня 1654 р. відбулась Переяславська рада, яка прийняла рішення «под високою государеву руку поклонитися». У **другій половині** квітня чи у травні **1657 р., Б. Хмельницький**, почувавши наближення смерті, скликав у Чигирині Генеральну раду, яка обрала гетьманом Ю. Хмельницького. Л. Окіншевич називає ще генеральні ради 8 червня, у серпні і листопаді 1651 р.¹ Йдеться, мабуть, про «чорні» ради.

Таким чином, за гетьмана Б. Хмельницького відбулося щонайменше 16-18 зібрань загальновійськових козацьких рад, з них 12-13 — Генеральної ради. За 1657-1687 рр. — 14-15 рад. Наші відомості про них, безперечно, неповні.

З трансформацією загальної військової ради запорізьких козаків в загальнодержавну Раду поступово змінюється і збагачується її **склад**. Гетьман на правах головуючого входив, разом з генеральною, полковою та сотенною старшиною, до складу Генеральної ради, яка без його участі була неправомочна приймати будь-які рішення. Право участі у Генеральній раді мали всі козаки. Але фактично у повному складі козацьке військо, як правило, участі у її роботі не брало.

Як помітив М. С. Грушевський, вже 1632 р. на Корсунській раді з'являються елементи представництва — «изо всех украинских городов выборных ... по пяти человек», переважно з старшини городових козаків². Цей процес прискориться з початком Визвольної війни і зростанням питомої ваги міщанства і селянства у війську Б. Хмельницького.

Зростає і чисельність учасників рад. Загальна козацька рада, яка відбулась у лютому 1648 р. на Запоріжжі, зібрала, вважає

¹ *Смолій В. А., Степанков В. С.* Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр.) — С. 79, 80, 84, 85, 97, 117, 202; *Величко С.* Літопис. — С. 58-59; *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. — Т. 8, Ч. II. — С. 165; Т. 8, Ч. III. — С. 142-143, 280-281; *Костомаров Н. И.* Богдан Хмельницький. — К., 2004. — С. 138, 447; *Костомаров Н. И.* Материалы и исследование. Богдан Хмельницкий. — М., 1994. — С. 380; *История Малороссии Николая Маркевича.* — Т. I. — С. 250-259; *Окіншевич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII-XVIII вв. — Ч. 1: Генеральна Рада. — С. 9-11; *Миرونенко О. М.* Роль генеральних військових рад в історії вітчизняного парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1 — С. 75-76; Документи Богдана Хмельницького (1648-1657). — К., 1961. — С. 219-220, 316.

² *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. — Т. 8, Ч. I. — С. 153-154.

Д. Яворницький, «величезну масу запорозького низового війська» (понад 10 тис.) і обрала гетьманом Богдана Хмельницького¹. Червнева 1648 р. козацька рада зібрала до 70 тис. учасників. Кількісний склад Ради з самого початку не був визначений законодавчо.

Отже, через свою велику чисельність, а з початком Національно-визвольної війни й різний соціальний склад (козацтво, селянство, міщанство) Генеральну раду стає важко скликати й керувати її роботою. Рішення Ради могли бути непередбачувані, а то й небезпечні для гетьмана й генеральної старшини. Відомо, наприклад, що в лютому — березні 1650 р. на Запоріжжі навіть відбувся збройний виступ проти гетьманської адміністрації. Низові козаки, невдоволені умовами Зборовського договору, проголосили на раді своїм гетьманом Худолія, що змусило Хмельницького силою придушити повстання, а свого суперника скарати на смерть. Тому Генеральна рада була не постійно або регулярно діючим вищим органом влади, з чітко закріпленими нормами представництва. Право участі козаків у радах заступило їх обов'язок, якого додержувались на Запорізькій Січі.

Якщо на початку Національно-визвольної війни участь у загальних радах брали майже виключно запорізькі козаки, які і в подальшому обумовлювали зокрема обрання гетьмана лише на Запоріжжі, то згодом, особливо після смерті Б. Хмельницького, вони прагнули проводити незалежну від Гетьманщини політику. В одних випадках запорожці відмовлялись брати участь у Генеральних радах, демонструючи своє негативне ставлення до розглядуваних питань чи процедури, в інших — претендували на особливу роль в їх проведенні. Після невдалої спроби обрати 1668 р. гетьманом І. Сірка запорожці не брали участі у загальновійськових радах Лівобережної України.

До 1648 р. селяни не допускалися до козацьких військових рад, та масове покозачення селянства поповнювало ряди простих козаків, учасників рад. У царській жалуваній грамоті вказувалось, що «на генеральной черновой раде под Нежином всем Войском Запорожским и чернью обрали всеми вольными гласы в гетьманы Ивана Брюховецкого»². А в «Грамоте малороссийским старшинам» за листом того ж І. Брюховецького підкреслю-

¹ Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків. — К., 1990. — Т. 2. — С. 179.

² Полное собрание законов Российской империи. — Т. 1. — С. 634-635.

валось: «А на той Раде указали мы, Великий Государь, быти ... епископу мстиславскому, наказаному гетьману Якиму Сомку и кошевому гетьману Ивану Брюховецкому, и вам полковникам, и ясаулам и сотникам, и старшим и черни и всему посполству всех полков»¹. Але законодавство не закріплювало принципи формування та склад Генеральних рад.

Зазначимо, що введення елементів представництва мали місце ще в січових радах. Йдеться про паланкове представництво. А на Корсунську раду 1632 р. прибули старшин і делегатів «изо всех украинских городов выборных черкас по пяти человек»². З розбудовою Козацької держави Б. Хмельницький, очевидно, намагається надати загальнодержавним генеральним радам, які готувались за більш-менш сприятливих умов, представницького характеру, унормувати його. Так, напередодні Чигиринської ради у травні 1649 р. гетьман розіслав предписання у всі міста, щоб прибули «депутаты от чинов и народа», по 4 козаки і 3 старшин від кожного полку на «Сейм генеральный»³. М. Костомаров, розповідаючи про березневу Раду 1650 р., використовував оцінки сучасників Хмельниччини, які вважали: ніколи ще така Рада не скликалась, бо була більше схожа на польський сейм, була справжніми національними зборами держави вільної і незалежної⁴.

Норма представництва встановлювалася в кожному конкретному випадку гетьманом і Радою старшин. Так, М. Грушевський наводить відомості про підготовку Чигиринської ради 1652 р.: гетьман послав листи до всіх полковників, осавулів, сотників і всіх козацьких «урядників», аби вони зараз з'їздилися до нього «на думку» ... на «сейм». Старшинська рада, яка, очевидно, визначала, зокрема норму представництва, відбулась на Вербній неділі, а «велика рада» — у Великдень⁵. Формування делегацій на раду відбувалось у полках і сотнях. Хоча козацькі делегації мали назву «виборних Війська Запорозького», фактично делегатів призначали полковники та сотники. Не був визначений і кількісний склад делегацій. У джерелах знаходимо інформацію про те, що кожна сотня мала групу козаків, людей «виборних» «чільніших», «до ради спосібних».

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 573-574.

² Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 8, Ч. 1. – С. 153.

³ История Малороссии Николая Маркевича. – С. 148-152.

⁴ Костомаров Н. И. Богдан Хмельницький. – С. 300.

⁵ Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 9, Кн. 1. – С. 425-426.

Оскільки участь козаків у Раді була їхнім правом, а не обов'язком, то в окремих випадках участь у її роботі брали представники не від усього війська, а лише від певної його частини. Такі Ради називалися неповними. Вони відбувалися тоді, коли гетьман з політичних міркувань не запрошував на Раду частину полків або деякі полки самі відмовлялися брати участь у її роботі.

Л. Окіншевич звернув увагу на ще одну особливість права участі у Генеральній раді. Йдеться про позбавлення за рішенням гетьмана такого права у вигляді кари деяких полковників. Так, 1648 р. при переговорах під Замостям Б. Хмельницький про полковника М. Кривоноса сказав, що «до ради ходити йому заборонив»¹. Царськими статтями 1659 р. заборонялась участь «в раде войскової» прибічникам І. Виговського.

За звичаєм в роботі Генеральної ради на запрошення гетьмана і генеральної старшини брали участь представники духовенства, репрезентованого вищими духовними ієрархами. З утворенням держави вони були присутні на всіх Радах, за винятком Рад у поході. За участю київського митрополита проходила, зокрема, Переяславська рада 1654 р., хоч духовенство відмовилось присягати. Коли Генеральні ради почали скликатись лише з дозволу царя («учинити полную генеральную раду»), то серед обов'язкових їх учасників називались і особи вищих духовних достойників².

За письмовими джерелами з певною точністю можна визначити типовий склад Генеральних рад та рівень представництва на них, починаючи з Переяславської ради 1654 р. Остання відбувалась у такому складі і за такого представництва: за оцінками російського воєводи В. Бутурліна це було «собрание всего народа», «великое множество всяких чинов людей», «казаков и мещан»³. М. Грушевський уточнив: на Раді були присутніми від війська близько 200 осіб, приблизно половину з них склали полкова старшина і козаки, іншу — сотники⁴. На думку Л. Окіншевича, міщанство брало участь у Раді як «державний елемент». Разом з міщанами у Раді брало участь понад 300 осіб, оскільки

¹ *Окіншевич Л.* Вказ. робота. – С. 55.

² Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 573, 805, 890; Т. 2. – С. 870.

³ Воссоединение Украины с Россией. Документы и материалы: В 3 т. – М., 1953. – Т. 3. – С. 460-461.

⁴ *Грушевський М. С.* Історія України-Руси. – Т. 9, Кн. 1. – С. 736.

відомо, що присягу царю склало 284 особи¹. Отже, Переяславська рада 1654 р. мала досить представницький характер, про що безперечно потурбувались гетьман та його уряд, які й прибули разом з представниками полків з Чигирина до Переяслава 7 січня. М. Грушевський звернув увагу на нерівномірність представництва від полків та найбільше представництво Переяславського полку.

У зв'язку із загостренням хвороби Б. Хмельницький у березні 1657 р. розпочав підготовку Генеральної ради. Розсилалися універсали по полках з розпорядженням прибути на Раду до Чигирина не лише старшинам, а й «війтам і бурмістрам». Рада відбулась у другій половині квітня. Ця рада стала в народі пам'ятною подією і перейшла в народну думу.

За таким же нормативно неврегульованим представництвом, яке узвичаїлось козацьким правом після смерті Б. Хмельницького, відбувались і подальші генеральні ради, які готувались у більш-менш сприятливих умовах. Наступний гетьман І. Виговський мав намір унормувати представництво, за яким кожен полк на Раді представлятимуть старшини і десять козаків. Але реформа не знайшла підтримки в середовищі козаків, які бачили в ній обмеження «давніх прав і вольностей».

Таким чином, з утворенням Козацької держави представницький принцип формування загальнодержавної Ради базувався на звичаях і не знайшов свого законодавчого закріплення. Її учасниками вже не могли бути всі козаки Війська Запорозького, адже за Зборовським договором лише козацький реєстр мав налічувати 40 тис., за Переяславською угодою — 60 тис. Тож, за винятком рад 1648, 1663 та 1668 р. всі інші ради, вважав Л. Окіншевич, мали представницький характер і в Генеральних радах стали брати участь від 2-4 тис. козаків². Відсутність представництва давало привід не визнавати рішень ради тим полкам, козаки яких не брали в ній участі. Отже, надалі представництво все ж удосконалюється.

Обрання гетьманом Д. Многогрішного на Глухівській раді у березні 1669 р., як свідчить посланий до Москви «Акт избрания», відбулось за участю («на раде были и к статьям руку приложили») архієпископа Л. Барановича, ігумена І. Ширковича, «гетьма-

¹ Смолій В. А., Степанков В. С. Вказ. робота. — С. 181.

² Окіншевич Л. Вказ. робота. — С. 24, 28-29.

на обозного» П. Забіли, генеральних-суддів (2), осавулів (2), писарів (2), осавулів (2), бунчужного, хорунжого, полковників ніжинського, стародубського, переяславського, піхотного кошового, 11 наказних полковників, полкових-суддів, обозних, осавулів, отаманів, хорунжих, писарів, 43 сотники. Міщан ніженських представляли війт, бурмістр, писарі, чернігівських — війт і 3 райці, переяславських — 1 раець і 2 писарі, 1 міщанин, стародубських — війт і по 2 бурмістри і райці, 1 писарь, новгород-сіверських — війт і 3 писарі, погарців — війт, бурмістр і 2 райці, почепських — війт, глухівських — війт, бурмістр... «и других городов войты и бурмистры»¹. Звертає на себе увагу представництво лише частини полків. Можливо, що князь Г. Ромодановський «с товарищи», який «Раду учинил», і не прагнув до їх більшого представництва.

Починаючи з Переяславської ради 1654 р. майже у всіх наступних брали участь російські воєводи і бояри. З російської сторони була спроба залучити до участі у радах «государевых ратних людей», можливо, з метою приниження політичної ролі Генеральної ради. Так, перед Глухівською радою у лютому 1669 р. київський воєвода П. Шереметев сповіщав: «Черкасы велми имеют оскорбление, что на раде будут великого Государя ратные многие люди»². І. Сірко вимагав у 1676 р. «чтоб на раде великого Государя ратных людей не было»³. Тож до прийняття рішень і голосування вони не допускались.

Генеральний уряд інколи запрошував на Генеральну раду послів іноземних держав. На радах до 1654 р. часто були присутніми послы союзника — кримського хана. Починаючи з Переяславської ради майже у всіх наступних радах брали участь делегації союзної російської держави. На Переяславській раді 1649 р. були присутніми послы Угорщини, на Корсунській раді 1657 р., яка обрала гетьманом І. Виговського, були присутніми послы від Криму, Волощини, Молдавії, Семиграддя, Австрії, Польщі, Туреччини та Швеції.

Не брали участі у роботі генеральної ради жінки та неповнолітні, а також ті, хто вчинив державний злочин.

Таким чином, представницький принцип формування складу генеральних рад стає домінуючим. Проте їх робота і рішення набувають все більше формальних ознак.

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 806-807.

² *Окішевич Л.* Вказ. робота. – С. 53-54.

³ Там само. – С. 54.

До компетенції Генеральної ради козацьке право відносило установчі повноваження — обрання гетьмана і генеральної старшини (генерального уряду), санкціонування (прийняття) законів, прийняття рішень з питань війни і миру, внутрішньої і зовнішньої політики, ратифікацію міждержавних угод, судівництво. В умовах війни генеральні ради надавали виключного значення збереженню держави, питанням війни і миру та укладання воєнних союзів, які розглядалися на Раді 1648, 1650, 1651, 1652, 1654, 1657 рр. Генеральна рада зберігала за собою повноваження вищого військового органу приймати рішення з питань військової стратегії. Такі питання розглядали Ради 1648 р., Рада під Берестечком 1651 р. На підставі козацького звичаю Раді належало право санкціонувати чи анулювати постанови Ради старшин або рішення гетьмана, контролювати їх діяльність. Значно рідше на генеральних радах розглядалися питання внутрішньої політики. Так, 1657 р. на Чигиринській раді було ухвалено безмитну торгівлю вином, 1669 р. на Росаві розглядалось питання про ліквідацію сердюцьких полків.

До виключної компетенції Генеральної ради з самого початку належало обрання гетьмана та генеральної старшини. Відповідно обрання полковників і сотників, полкової і сотенної старшини відносилось козацьким звичасвим правом до повноважень полкових та сотенних рад. Переяславська угода 1654 р. законодавчо закріпила за Радою право «самим меж себя гетьмана обирати», «по прежним их обычаям», «вольными голосами»¹. Отже, установчі повноваження Генеральної ради визнавались російським царем, польськими урядовими комісарами, іноземними послами. Не викликала сумніву і легітимність Переяславської ради, яка схвалила українсько-російський союз і прийняла, за визначенням М. Костомарова, «основний закон», а М. Міхновського — «Переяславську конституцію»². Це стосувалося й визнання царським урядом ухвалених Радою Переяславських статей 1659 р., Глухівських статей 1669 р., Конотопських статей 1672 р., Переяславських статей 1674 р. і Коломацьких статей 1687 р., що мали силу основного закону для України. Таким чином, царський уряд визнавав за Генеральною радою повнова-

¹ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 1. — С. 326.

² Костомаров Н. И. Мазепа. — М., 1992. — С. 23; Вивід прав України: Док-ти і мат-ли до історії української політичної думки. — 2-е вид. (Б. м.), 1964. — С. 79.

ження як найвищого органу законодавчої влади її виключну компетенцію з обрання гетьмана, затвердження договірних умов його правління.

Проте із смертю Б. Хмельницького царська політика приєднання України до Росії позначилась на зміні повноважень Генеральної ради і гетьмана. Нові Переяславські статті 1659 р. забороняли на радах «самим единолично гетмана без указа Царського Величества ... переменять» (ст. 7)¹. Значно обмежувалась і гетьманська влада. З тексту Конотопської угоди це обмеження повноважень Генеральної ради було вилучене, але ст. 6 Коломацької угоди відновила чинність названої норми².

У царській жалуваній грамоті 1654 р. гетьману і всьому війську запорозькому встановлювався довічний характер гетьманства. Проте ст. 7 Переяславських статей 1659 р. відновила право Ради з санкції царя позбавляти гетьмана уряду, закріплювала виключне право обирати старшину — «гетьману, без рады и без совета всей черни в полковники и в иные начальныя люди никого не выбирать». Гетьман без рішення ради не мав права позбавляти посад обраних полковників («тех полковников гетман без рады неповинен отставливать»). Скасовувалось і колишнє право на смертні вироки козацькій верхівці — карати полковників та «иных начальных людей ... без высланного на суд от Царского Величества» (ст. 12). Це прирівнювало українців до царських підданих, позбавляло їх судового імунітету. Категорично заборонялась участь у генеральному уряді прихильників І. Виговського (ст. 10).

У XVII ст. генеральні ради при обранні гетьмана (принаймні до обрання гетьмана І. Мазепи) вповні використовували своє давнє право й на переобрання генеральної старшини. Так, на Переяславській раді 1659 р. було обрано 2 генеральних судді, 2 генеральних писарі, генерального осавула. Обрання генеральної старшини відбулось і на Генеральній раді 1669 р. у Глухові, коли був «поставлен и ... Самойлович судією войсковим енеральним». Про Генеральну раду 1672 р. Самовидець писав, що «там же и усю старшину козацкую настоновляли»³. Тоді було переобрано генеральних суддю, писаря, осавула, хорунжого і бунчужного.

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 496.

² Там само. – С. 875.

³ Літопис Самовидця. – С. 115.

Генеральна рада 1687 р., яка обрала гетьманом І. Мазепу, фактично лише затвердила зміни в генеральному уряді.

Відповідно до політичної ситуації в Україні повноваження Генеральної ради царським урядом то дещо розширювались, за рахунок компетенції гетьмана, то суттєво звужувались порівняно з Статтями Б. Хмельницького та жалуваними грамотами від 27 березня 1654 р. За Батурицькими статтями 1663 р. І. Брюховецького формально залишались чинними Березневі статті 1654 р. і Переяславські статті 1659 р. Але в жовтні 1665 р. гетьман, перебуваючи з найближчою старшиною у Москві, де вони одержали щедрі подарунки, підписав «Статьи Московские», які фактично відміняли попередні. За Московськими статтями Генеральна рада фактично підпадала під контроль російських воєвод («по указу Государя, при особе от него»), ряд її функцій передавався Раді генеральної старшини (статті 2, 3, 8). Скасовувалися надані раніше Генеральній раді права в галузі міжнародних відносин (ст. 9)¹. Тож складені у Москві статті відверто ігнорували повноваження Генеральної ради.

Якщо за статтями 1663 р. гетьманська булава і корогва вручались гетьману за давнім звичаєм на самій Раді, правда, вже царським воєводою Г. Ромодановським, то за статтями 1665 р. ця процедура теж змінювалась і детально прописувалась. Із смертю гетьмана «булаву і знамя большое и булаву ж и знамя меньша, и бунчук и пушки, до гетьманского обранья должен взять обозный войсковой и отвезти к боярину и воеводам... а оттуда к Государю, к Москве». «При обраньи нового гетьмана ему будет вручено меньшее знамя, и меньшую булаву, и бунчук, и пушки; а булавою ж и знаменем большим пожалует гетмана Великий государь» у Москві². Отже, царь та його уряд перебирали на себе важливі повноваження Генеральної ради щодо скликання рад, обрання гетьмана, вирішення питань війни і миру та воєнних союзів, контроль за управлінням державою, право судити і карати.

Глухівські статті 1669 р. між царським урядом і гетьманом Д. Многогрішним, який зробив спробу домогтися дозволу на заснування в Гетьманщині виборної постійно діючої Ради замість воєводського правління, забороняли царським воєводам втруча-

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 615-621.

² Там само. – С. 619.

тися у справі Генеральної ради та інших органів гетьманського управління щодо військово-адміністративних, фінансово-господарських справ, судочинства. Проте за додатковими статтями, які хоч і підтверджували чинність статей та царських жалуваних грамот доби Б. Хмельницького і надання гетьману і всьому війську цього боку Дніпра прав і вольностей за колишніми їх правами (статті 2,4), та забороняли Генеральній раді і гетьману з старшиною вступати в зносини з іншими державами. Зафіксована ж у статтях 12, 17 можливість їх представництва у складі царських дипломатичних місій на практиці грубо ігнорувалась з боку Москви. Генеральна рада формально, як і раніше, обирала гетьмана, але скинути його з посади вже, як раніше, не могла. Стаття 20 чітко фіксувала: «буде гетьман какому проступку учинит, опричь измены, и его без указа Великого государя... не переменять»¹. Стала й звичною формула — «царь ... велел учинить Раду». У «Статтях Московських» (ст. 10) цар перебрав на себе повноваження надання самоврядним містам Магдебурзького права, дарованих польським королем.

Отже, тенденція до звуження та блокування компетенції і прав самоврядних установ Гетьманщини посилювалась. Значно обмежувався перехід селянства в козаки, чисельність козацького реєстру встановлювалась в 30 тис. чоловік.

Конотопські 1672 р. і Переяславські 1674 р. статті (договорні умови гетьмана І. Самойловича), не порушуючи загальної тенденції обмеження прав самоврядних установ Гетьманщини і зрівняння класових інтересів російських та українських феодалів, доповнювалися новими пунктами про дальше розширення привілеїв козацької старшини. Тут вже відсутні традиційне формальне посилення на Статті Б. Хмельницького і потвердження «прежних прав и вольностей». Зате більшість статей обумовлює розширення і недоторканність прав «войсковой старшины», без Ради якої гетьман позбавлявся права відбирати старшинські маєтки, права на судочинство («чтобы они от гетьмана никакой неволи и жесточи не терпели»), листування з «посторонними монархами», з правобережним гетьманом П. Дорошенком, подання йому допомоги тощо. Як слушно зазначав Л. Окіншевич, вже наприкінці XVIII ст. Генеральна рада є свого роду урочиста окраса, що санкціонувала рішення, *de facto* установлені Радою

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 1. – С. 807-818.

старшин¹. Це дискредитувало політичне значення генеральних рад в очах козаків.

За Коломацькими статтями 1687 р., укладеними при обранні гетьмана І. Мазепи, хоч царь «велели о обирании гетмана быть по прежним их правам и вольностям», зате «без челобитья и без указа Великих Государей... им старшине и всему войску Запорожскому, гетмана не обирать ис гетманства не отставливать...» (ст. 6). Тут значно зміцнювався правовий статус старшини, зокрема Ради старшин. Скориставшись цим, гетьман фактично відмовився скликати Генеральну раду впродовж понад 20 років. Відповідні функції цієї Ради виконувала Рада старшин.

У XVIII ст. відбувається подальше обмеження повноважень Генеральної ради щодо обрання генеральної старшини і полковників: 1709 р. обрані кандидатури повинні були затверджуватись, за поданням гетьмана, указом царя, з 1721 р. гетьман повинен був представляти по дві кандидатури на генеральні уряди, одну з яких мали затверджувати російська Колегія закордонних справ та царський указ. «Решительные пункты» 1728 р., хоч і підтверджували право обрання генеральної старшини, проте мова йшла про обрання лише 2-3 кандидатів, один з яких і затверджувався тими ж інстанціями. Отже, виборність старшини на генеральних радах стала номінальною. Вже за гетьмана І. Скоропадського полковники призначались царем навіть без відома гетьмана.

Після смерті гетьмана (1722 р.) практично вся влада опинилася у заснованій Петром I Малоросійській колегії, яка зосередила у своїх руках найважливіші функції контролю за діяльністю гетьмана і генеральної старшини. Лише у 1728 р. в Гетьманщині було відновлено гетьманство і Генеральна рада формально обрала гетьманом Д. Апостола. Була поновлена діяльність і Ради старшин. «Решительные пункты» надавали Генеральній раді формальні повноваження «вольными голось» обирати гетьмана за дозволом і згодою російського монарха.

Після смерті Д. Апостола (1734 р.) Генеральна рада і Рада старшин вже не збиралися (царський уряд не дозволив обирати нового гетьмана), а замість гетьмана діяло Правління гетьманського уряду, яке очолювалось послідовно російськими князями О. Шаховським, І. Барятинським та П. Румянцевим-Задунайським.

¹ *Окішневич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII-XVIII вв. – Ч. 1 Генеральна Рада. – С. 17.

Остання Генеральна рада відбулася 1750 р., коли імператриця Єлизавета Петрівна ліквідувала Правління гетьманського уряду і дозволила обрати гетьманом Лівобережжя К. Розумовського. Але і тепер проведення Генеральної ради нагадувало скоріше театралізоване дійство: була зачитана жалувана грамота про дозвіл обрання гетьмана і «обраний» гетьман, хоча сам К. Розумовський був відсутній на Раді¹. У відсутності проголошеного гетьмана, який тривалий час проводив у Москві і Петербурзі, Гетьманщиною фактично управляла Рада старшини на чолі з генеральним обозним Г. Кочубеєм та генеральна канцелярія. В руках Ради зосереджувались законодавчі, виконавчі і судові функції. Та вже 1764 р. нова російська імператриця Катерина II видала указ про скасування гетьманства в Україні. Одночасно припинила свою діяльність і Рада старшини. З ліквідацією 1775 р. Запорозької Січі у Лівобережній Україні почала вводитись російська система органів влади та управління.

Таким чином, компетенція Генеральної ради з самого початку державотворення в Україні була досить широкою. Вона переросла компетенцію давньоруського віча — традиція представництва в епоху Хмельниччини стає новою формою народоправства. Проте трансформація козацької загальної ради у верховний представницький орган з чітко врегульованою компетенцією загальмувалася через складні умови Визвольної війни, польські та російські впливи, направлені на згортання державотворчих процесів в Україні. Громіздкість, чисельний склад Генеральної ради, непередбачуваність її ухвал пояснюють надзвичайний характер її скликання й рішень, введення елементів представництва. Після смерті Б. Хмельницького компетенція Ради фактично звелась головним чином до обрання або затвердження нових гетьманів та нормативних актів конституційного характеру — «статей» чи «конституцій».

Процедура Генеральної ради значною мірою була успадкована від порядку проведення загальної козацької ради на Січі. Головна відмінність полягала в тому, що Генеральна рада скликалась універсалами гетьманів і вирішувала загальнодержавні, найневідкладніші справи, що надавало зібранню більш організованого і представницького характеру. Вони відбувались на

¹ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 13: С 1749 по 1753 г. – С. 284.

основі давніх звичаїв, збагачених досвідом державотворення та частково процедурою, починаючи з Переяславської ради 1654 р., передбаченою українсько-російськими договорами, розроблюваними в Москві.

Генеральна рада не мала постійного місця проведення і усталеної періодичності. Кожного разу місце, час і предмет обговорення визначалися гетьманським універсалом чи розпорядженням. Найчастіше вони відбувалися у тодішній гетьманській резиденції — Чигирині, Переяславі, Корсуні, пізніше — в Глухові або за місцем перебування гетьмана. За січовим зразком обговорення відбувалось у «колі» учасників ради та запрошених, у центрі якого на почесному місці знаходились гетьман з генеральною старшиною і гетьманські клейноди, що засвідчували легітимність Ради. Гетьман і старшина виконували основні організаційні функції: після молебна відкривали Раду, оголошували питання, що підлягали розгляду, свої пропозиції їх вирішення, оприлюднювали проекти угод, слідкували за дотриманням процедури, домагались однозначних рішень, закривали чи переносили продовження обговорення на наступний день або інший час.

Учасники Ради, зрозуміло, здебільшого козаки, мали право обговорювати всі питання, винесені на розгляд Ради, висувати власні пропозиції. За ними це право мали представники духовенства, міщанства та селянства, якщо вони були запрошені на раду. Обговорюване питання Рада ухвалювала простою більшістю голосів («на око і слух»), що в російських документах визначалось як «единогласие», «всеми вольными гласы».

Повне схвалення супроводжувалось гучними вигуками і підкиданням шапок. Підрахунку голосів не велося, але процедура погодження рішення передбачала опитування присутніх. Так, під час Переяславської ради 1654 р. переяславський полковник П. Тетеря, «ходячи кругом в майдане на все стороны спрашивал голосно: все ли тако соизволяете? Рекли весь народ: все единодушно!»¹.

Як писав М. С. Грушевський, «с тех пор, как казачество стало такою огромной массой, рассеянной на огромной территории — войсковая рада стала механизмом тяжелым, функционирование ее осложнялось разными формальностями»². Оскільки

¹ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 1. — С. 318.

² Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. — С. 197.

ки Рада залишалась законодавчо неврегульованою вищою державною установою, яка обмежувала владу гетьмана і генеральної старшини, звідси — і несміливі кроки її реформування в представницьку установу, і невизначеність строків скликання, і використання претендентами на гетьманську булаву Ради як інструменту в політичній боротьбі. Наприкінці XVII — у XVIII ст. генеральна старшина фактично диктувала, виконуючи вказівки Москви, свою волю Раді.

Скликання Генеральної ради з дозволу, а то й самим царським урядом, як це було з Глухівською радою 1708 р., визначення ще до неї царем кандидатури гетьмана, ведення козацької Ради російським воєводою, вручення ним же обраному гетьману булави, призначення замість обрання старшини, підкуп старшиною частини козаків, як це було при обранні І. Мазепи, приведення до присяги царю гетьмана, генеральної старшини, «полковників, и сотников, и чернь» — всі ці та інші нововведення спотворювали в очах простих козаків і посполитих уконституційовані звичаї, дискредитували роль і значення Генеральної ради, знецінили демократичну процедуру її проведення.

З падінням політичного значення Генеральної ради зростала роль **Ради старшин**, як колегіального органу при обраному гетьманові. Вона іменувала себе Радою Війська Запорозького. До її **складу** входив передусім генеральний уряд, очолюваний гетьманом: генеральні обозний, осавул, хорунжий, які керували військовими справами, відповідали за боєздатність збройних сил, їх матеріальне постачання; генеральний суддя (спочатку один, згодом — двоє суддів), який очолював вищий судовий орган — апеляційну інстанцію для полкових та сотенних судів; генеральний підскарбій (завідував державною скарбницею); генеральний писар (готував письмові розпорядження гетьмана, справи до розгляду на генеральній та старшинській радах, видав міжнародними зносинами); генеральний бунчужний (головний охоронець клейнодів гетьмана і військових з'єднань, виконував окремі доручення гетьмана). М. Грушевський пише: «Рада старшини имела своим ядром совет генеральной старшины, т. е. ближайший штаб и совет министров гетьмана»¹. Менш алегорично, але більш детально раду генеральної старшини характеризує Л. Окіншевич, який стверджує, що ця рада у XVII-XVIII ст.

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. — С. 197.

діяла на Гетьманщині як нарада при гетьмані, де генеральна старшина відіграла роль гетьманських радників та виконавців його доручень¹. У таких нарадах брала участь зазвичай вся генеральна старшина, присутня в гетьманській резиденції. Отже, рада генеральної старшини — лише частина, хоч і головна, Ради старшин.

Слід, очевидно, погодитись з Л. Окішневичем, який виділяє три види (рівні) старшинських рад: 1) рада гетьмана з найближчою колегією генеральної старшини (генеральних урядовців. — *В. Є.*); 2) ширші збори генеральної старшини за участю полковників; 3) старшинські з'їзди за участю майже всієї старшини, з сотниками включно². За російськими джерелами такі найбільш повні зібрання старшини називались, на відміну від Генеральної ради, «тайною радой» гетьмана «с полковниками своїми». Як правило, на Раду старшин запрошувались представники вищого духовенства, «меская старшина», тобто представники місцевого самоврядування («війти і міщани»), «значні товариші» з бувших полковників, сотників та ін.

Значну кількість зібрань Ради старшини наводить М. Грушевський. Зокрема, після Зборовської перемоги і договору не була скликана Генеральна рада, що викликало нарікання простих козаків. Натомість двічі восени 1649 р., в березні 1650 р. відбулися старшинські з'їзди. На останньому старшина прийняла рішення дозволити польським магнатам і шляхті володіти своїми маєтками, «нехай вже зістаються, тільки не сваряться з підданими». Такі ж ради Б. Хмельницький збирав, зокрема, в травні 1652 р. «з козацької старшини і татарських делегатів» і в листопаді того ж року. У січні наступного року «з'їздилися до гетьмана з усіх городів полковники і сотники «на думу» і договорилися — з королем і поляками не миритись, а просити милості у царя, щоб прийняв їх «під свою сильну державу». М. Грушевський називає кілька таких рад, скликаних Б. Хмельницьким 1653 р.

За Переяславськими статтями 1659 р. кількісний склад старшинської Ради збільшувався за рахунок введення додаткових посад генеральних судді, осавула, писаря. Постійними учасниками старшинських Рад стали російські бояри і воєводи.

¹ Окішневич Л. Генеральна старшина на Україні-Гетьманщині XVII-XVIII ст. — С. 84, 86, 87.

² Окішневич Л. Лекції з історії українського права. — Мюнхен, 1947. — С. 102.

Гетьман на правах головуючого входив до складу Ради старшин (в будь-якому її складі), яка без його участі була неправомочна приймати рішення.

Компетенція старшинської Ради була досить широкою і залежала від повноти її складу. Вона фактично витікала з повноважень гетьмана. Як зазначав М. Грушевський, «сфера впливння и значение рады зависели от положения, занимаемого гетьманом»¹.

Рада генеральної старшини керувала як окремими галузями управління державою, так і здійснювала контроль за фінансами, розглядала апеляційні справи на судові рішення, справи про злочини проти держави, поточні питання війни і миру, міжнародних відносин, організувала виконання доручень гетьмана. Її рішення ставали обов'язковими і для гетьмана. «Що прийнято з узгодженого зі всією старшиною схвалення, — писав Б. Хмельницький у березні 1656 р. до коронного гетьмана С. Потоцького, — то цього нам не можна порушити приватним чином»². З нею він радився перед прийняттям рішень з найбільш важливих державних питань. Крім своїх прямих обов'язків вищі посадовці генерального уряду виконували доручення й старшинської Ради. За відсутності гетьмана його обов'язки виконував наказний гетьман, призначений генеральною старшиною. Так, за відсутності Д. Многогрішного його обов'язки виконував генеральний обозний П. Забіла, за відсутності І. Мазепи у 1690 р. — генеральний суддя С. Прокопович, у 1702 і 1707 рр. — генеральний суддя В. Кочубей. Після смерті І. Скоропадського наказним гетьманом був чернігівський полковник П. Полуботок (1722-1723 рр.). Його влада була обмежена радою генеральної старшини і Малоросійською колегією. Генеральна старшина урядувала Україною за останнього гетьмана К. Розумовського. Але й раніш в міру послаблення політичного значення Генеральної ради, у періоди міжгетьманства або «слабкого» гетьмана, генеральна старшина значною мірою визначала політику, а то й долю самого гетьмана. Так, передаючи гетьманську булаву своєму сину Юрію, Б. Хмельницький закликав «старейшин народа», «своих чиновников» «подкреплять сего юношу советами благими и

¹ *Грушевський М. С.* Очерк истории украинского народа. — С. 197-198.

² *Смолій В. А., Степанков В. С.* Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр.). — С. 26.

мужеством постоянним»¹. А в боротьбі за гетьманську булаву генеральна старшина скинула з гетьманства Д. Многогрішного 1672 р., І. Самойловича 1687 р., домігшись затвердження своїх кандидатів на Генеральній раді.

Л. Окіншевич називав раду генеральних старшин «малим пленумом ради старшин», її «обмеженим постійним кворумом», «колегією» і присвятив старшинській Раді спеціальний історико-юридичний нарис (1924 р.)². Він вважав, що рада генеральної старшини вкупі з гетьманом не лише вирішувала справи державного управління, а й брала участь у законодавстві (але не могла змінювати законів), ініціювала зміни в ньому. Справді, за її участі складались гетьманські універсали, Березневі статті Б. Хмельницького, Московські статті 1665 р., вироблялись і узгоджувались з представниками російського уряду Переяславські, Коломацькі та інші статті.

Забезпечуючи участь генеральної старшини в дипломатичних справах, ст. 4 Конотопських статей 1672 р. закріплювала її права: «Они же, генеральна старшина — обозний и судьи, и писарь, и все войско Запорожское — били челом, чтобы тот же новообранный гетьман без указа Великого Государя... и без совета из старшин, к посторонним монархам... а наипаче к Дорошенку ни о чем не писал, и с изустными своими ссылками ссылались не дерзал»³. Генеральна старшина незмінно брала участь у дипломатичних переговорах гетьмана, посольствах до інших держав, на польський сейм.

У більш широкому складі, за участю полковників, рада генеральної старшини розробляла плани військових компаній, за дорученням гетьмана розглядала судові справи тощо.

Старшинська рада не повноважна була змінювати законів. Але після смерті Б. Хмельницького під тиском російських урядовців вона, апелюючи до «Переяславської Конституції», вимушена була погоджуватись з її порушеннями в нових Статтях, починаючи з Переяславських статей 1659 р., на обмеження правового статусу України, її вищих державних інституцій і власної теж. Давались взнаки й егоїстичні інтереси самої старшини, як

¹ Бантыш-Каменский Д. Н. История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетьманства. — К., 1993. — С. 220.

² Окіншевич Л. Рада старшинська на Гетьманщині. Історично-юридичний нарис // Хроніка 2000. — 1998. — Вип. 27–28. — С. 192–210.

³ Полное собрание законов Российской империи. — Т. 1. — С. 893.

це особливо проявилось в Московських статтях 1665 р. М. Грушевський писав: «Конкуренция войсковой рады с радою старшин получила характер борьбы казацкого демоса со старшинской олигархией». Вона намагається захопити в свої руки долю гетьманського уряду, писав вчений, відсторонивши або послабивши виборну систему, козацьке народовладдя¹. Вона розробляла і затверджувала проекти міжнародних угод, ратифікувала Статті, нав'язані царським урядом. Вона попередньо вирішувала всі питання, які вносилися на розгляд Генеральної ради, а за гетьмана І. Мазепи остаточно перебирає на себе її повноваження, в послабленні політичної ролі якої передусім була зацікавлена Росія.

До компетенції старшинської Ради відносились й важливі державні фінансові справи, встановлення нових податків та заміна старих. Так, в 1678 р. І. Самойлович писав до Москви — «за полною обрадою и zgodним заволенем всеї старшины войсковое и полковников всех на теперешнем съезде будучих, ухвалилимы во всех рейменту нашего полках... аренды горилчани, тютюнние и дьогтевие постановити»². Царський уряд визнавав це право гетьмана й старшини. В тексті Коломацьких статей 1687 р. це визнання міститься в останній статті: «... каким образом те денежные сборы быть имеют, о том гетман с старшиною помыслити имеет»³. Питання про оренди, податки, грошові збори, вивіз хліба, тютюну, горілки, прибутки, військові млини і землі — в порядку денному старшинських нарад і за наступних гетьманів.

Загальна старшинська Рада діє як апеляційна інстанція для полкових і сотенних судів, а інколи, як стверджує Л. Окіншевич, і для генерального суду у найскладніших справах (звинувачення полковників, сотників чи генеральної старшини, духовних осіб). На одному з таких засідань, за свідченням І. Мазепи, були представники духовенства, «да генеральная войсковая старшина, обозный Петр Забела с товарищи, и полковники, и полковая и меская старшина, и сотники, и знатное товариство»⁴. В особливих випадках суд у такому складі поширював свою юрисдикцію навіть на гетьманів. Були усунуті, зокрема, від гетьманства,

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. – С. 198.

² Окіншевич Л. Центральні установи України-Гетьманщини XVII-XVIII ст. – С. 199.

³ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 2. – С. 879.

⁴ Окіншевич Л. Генеральна старшина на Україні-Гетьманщині XVII-XVIII ст. – Вип. 2. – К., 1926. – С. 89.

арештовані і передані старшинському суду Д. Многогрішний, І. Самойлович. Про суд над полковниками і духовними посадовими особами, як і про вироки, гетьман повідомляв російський уряд. Суд над священнослужителями вимагав обов'язкової участі представників вищого духовенства. Члени Ради за дорученням гетьмана мали спеціальні відрядження для розгляду скарг, проведеного слідства, межування спірної землі тощо.

З обмеженням функцій Генеральної ради і гетьманів саме Рада старшин перебирає на себе функцію обрання генеральної старшини, полковників і сотників, порушуючи «суверенную волю народа — войска», за виразом М. Грушевського¹. Вона домагається закріплення в Конотопських статтях 1672 р. заборони гетьману «без совета всей старшины» «отставлять» генеральну старшину «от чина, если кто того недостоин будет» (ст. 3). Це обмеження гетьмана стало повторюватись і в наступних «Статтях». Але вже у Коломацьких статтях таке обмеження відносилось до компетенції царя — «гетману старшины генеральной без воли и указа... не описывая о том к нам, Великому Государю, с уряду никого не переменять же» (ст. 11)².

За гетьманства І. Самойловича, І. Мазепи старшинська Рада ще вповні використовує відвойоване повноваження обрання на уряди. 2 лютого 1678 р. гетьман сповіщав царський уряд про обрання осавула, хорунжого, бунчужного старшинською Радою³. С. Величко розповідає про обрання 1700 р. Радою генеральним суддею В. Кочубея⁴.

Ігноруючи «давні права і вольності козацькі», вона обирала й полковників. Старшинська рада 1669 р. в Новгород-Сіверську обрала Ф. Уманця ніжинським полковником. Рада старшин напередодні Коломацької 1687 р. Генеральної ради обрала Я. Лизогуба чернігівським полковником, Г. Гамалію — лубенським, Р. Райчу — переяславським, Т. Олексійовича — стародубським полковником.

Старшинська верхівка відіграла вирішальну роль при обранні та усуненні гетьманів від влади — Ю. Хмельницького, І. Виговського, І. Брюховецького, Д. Многогрішного, І. Самой-

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. — С. 198.

² Полное собрание законов Российской империи. — Т. 2. — С. 875.

³ Окішневич Л. Генеральна старшина на Україні-Гетьманщині XVII-XVIII ст. — С. 98.

⁴ Величко С. Літопис. — С. 602-603.

ловича. Саме «Челобитная» старшини на гетьмана І. Самойловича 1687 р. вирішила його долю. Вона була написана від імені всього Війська Запорозького («просит все войско Запорожское») і підписана генеральною старшиною (обозним, суддею, осавулом (І. Мазепою), писарем) і п'ятьма полковниками¹. При цьому вона спиралась на підтримку царських воєвод і самого царя, зацікавлених у послабленні автономії України. Попереднє обговорення кандидатур гетьмана відбулось і напередодні виборів гетьмана у листопаді 1708 р. Цар Петро І, що прибув до Глухова, відхилив кандидатуру П. Полуботка: «Этот очень хитер, он может Мазепе уравниваться». Полковники заявили, що будуть «во всем чинить по царскому произвелению». 6 листопада відбулась Генеральна рада, на якій гетьманом було проголошено І. Скоропадського².

Царський уряд почав все більше обмежувати й повноваження старшинської Ради: спочатку залишаючи за собою право затвердження обраних кандидатур на уряди і полковництво, а потім їх призначення. Після обрання в 1728 р. гетьманом Д. Апостола російська Колегія закордонних справ з кандидатур, запропонованих Генеральною радою, радою старшин і гетьманом, на полковництво взагалі затвердила власний список. Призначення полковників (нерідко із російських чинів) оформлялося царським або сенатським указом, що надсилався до відома гетьмана та генеральної старшини. Членами ж старшинської Ради теж ставали російські посадовці, внаслідок чого вона втрачала свої повноваження і національні представницькі ознаки.

Відродження гетьманства за К. Розумовського позначилось відновленням Ради старшини. Саме вона керувала під час його перебування в столиці. Незважаючи на те, що вона подавала тільки «мнения» у законодавчих справах, визначала кандидатів на вищі урядові посади, до неї зверталися все частіше. Знов почали скликатись з'їзди старшин. На початку 60-х років XVII ст. старшина схиляється до ідеї перетворення цих з'їздів на «Генеральну раду або сейм» із законодавчими повноваженнями³. 1764 р. старшинський з'їзд підготував «Прохання Малоросійського шляхетства» до імператриці, де йшлося про розширення автономії Украї-

¹ *Бантыш-Каменский Д. Н.* История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства. – С. 321-323, 656.

² Там само. – С. 400, 454.

³ З-під булави – під корону: друга половина XVIII ст. /Упоряд. і автор передм. О. К. Струкевич; Ред. кол. В. А. Смолій та ін. – К., 2002. – С. 6-8.

ни: обрання гетьмана «вільними голосами», запровадження сейму або Генеральної ради, повернення Гетьманщині територій, раніш відчужених Росією, тощо. Проте наслідком цієї спроби стали скасування гетьманства й козацького устрою Слобожанщини.

Порядок засідань старшинських зібрань не був чітко визначений і залежав від обговорюваних питань порядку денного, а отже, й від кола присутніх. За Л. Окіншевичем «колегія» генеральної старшини, як і «широкий пленум» Ради старшин, відбувались при головуванні на них гетьмана (за його відсутності — генерального обозного чи генерального судді). «Певного кворуму, очевидно, не було»¹. Поточні справи вирішувались при будь-якій кількості присутньої старшини, але за наявності генеральної старшини. Їх рішення затверджувались з'їздами старшин, що збиралися регулярно. Старшинська рада зазвичай збиралася в гетьманській резиденції.

Найважливіші справи відкладались до старшинського з'їзду. Так, умови Переяславської угоди 1654 р., за М. Грушевським, готувались аж на двох старшинських радах — у січні і лютому того ж року в Корсуні та Чигирині і були остаточно сформульовані у 23 пунктах «Прохальних статей», поданих українським посольством². На радах теж діяв принцип одноголосності, але на рішення впливала думка гетьмана, «значних товаришів».

Л. Окіншевич зауважував, що Раду старшинську слід рівняти до європейських установ станового представництва³. Як зазначалось, вона зосереджувала й законодавчі, розпорядчі та судові функції, які ділила то з Генеральною радою, то з гетьманом, поступово втрачаючи їх на користь царського уряду.

Таким чином, конституційні засади Української держави руйнувалися на Правобережжі політикою Речі Посполитої, а на Лівобережжі — царським урядом Росії.

Висновки

Отже, доба Литовсько-Руської держави і Речі Посполитої збагатила українство досвідом участі в сеймових зібраннях,

¹ Окіншевич Л. Рада старшинська на Гетьманщині. – С. 195.

² Грушевський М. С. Історія України-Руси. – Т. 9, Кн. 1. – С. 784.

³ Окіншевич Л. Лекції з історії українського права. – С. 102.

Пани — раді і сенату Великого князівства Литовського і Речі Посполитої. Боярські ради земель Русі трансформувалися в їх місцеві органи влади і управління, а віча — в земські сейми. Сейм у Великому князівстві Литовському набуває характеру вального з унормованим становим і територіальним представництвом лише з початку XVI ст., а з сеймової реформи — двопалатну структуру і дворівневі представництво і повноваження (сейм і повітові сеймики). Українські князі і шляхта вчилися використовувати і цінити ці найвищі представницькі законодавчі органи, прилучились до парламентської культури сусідніх європейських держав.

На основі давніх вічових традицій, народоправства і самоврядування, правових звичаїв предків українське козацтво витворило, починаючи з XVI ст. у Подніпров'ї, козацько-старшинську організацію суспільно-політичного життя, Козацьку республіку. Успадкувавши традиції січових загальних козацьких і старшинських рад, генеральні ради виконували установчі, законодавчі, контрольні, судові та деякі інші функції спочатку у середовищі реєстрового козацтва, а згодом і всієї Гетьманщини. Як зазначав М. С. Грушевський, «в казацком устройстве были весьма ценные основы конституционного (республиканского) строя, но они требовали весьма тщательного приспособления к требованиям общегосударственного управления, разработки и нормировки их форм. Но ничего этого сделано не было и противоречия, не устраненные, исказили весьма существенно эти ценные основы конституционного строя»¹. Система козацьких рад — генеральних, старшинських, полкових, сотенних — феномен козацької демократії, традиція яких назавжди відбилась у політичній свідомості українства, його ідеалах. Практики генеральних рад, їх процедура переконливо свідчать про посилення тенденції набуття ними представницького характеру, переплетення функцій прямого народоправства з колом повноважень вищого представницького органу.

Незавершеність парламентського розвитку генеральних і старшинських рад — наслідок багатьох складових, не в останню чергу — майже безперервних війн і політики самодержавної Росії.

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. — С. 199.

Контрольні запитання

і завдання:

1. Як формувалися станово-представницькі органи влади у Польщі й Великому князівстві Литовському?
2. Назвіть причини і сутність сеймової реформи 1565-1566 рр. у Речі Посполитій.
3. Дайте характеристику складу, компетенції і порядку роботи її сеймів.
4. Яке місце займала Генеральна рада в державному механізмі Козацької республіки?
5. Визначіть склад, компетенцію та процедуру генеральних козацьких рад. Які причини гальмування їх представницьких механізмів?
6. Якими були склад, представництво і компетенція Ради старшин на Гетьманщині? Як відбувалася їх еволюція?

Українське представництво в парламентських установах Австро-Угорщини та Росії

§ 1. Українське представництво в парламентських установах Австро-Угорщини

Юридично і фактично зупинений розвиток української державності з кінця XVIII ст., розчленованість українського народу між Російською і Австрійською імперіями примушували його жити не з власної волі за законами цих держав, намагаючись зберегти свою самобутність. З середини XIX ст. в Австрійській, а з початку XX ст. у Російській імперіях українці почали засвоювати уроки парламентаризму, беручи активну участь у вищих представницьких установах цих держав.

Наприкінці XVIII ст. після трьох поділів Речі Посполитої більша частина її етнічно українських земель (Галичина, Буковина, Закарпаття) опинилася під владою Австрійської та Угорської монархій. Внаслідок революційних подій 1848 р. тут розпочався перехід до конституційної монархії. Під впливом революційних потрясінь австрійський цісар спішно проголосив у квітні 1848 р. демократичну конституцію і заснування першого австрійського парламенту — **рейхстагу**. Передбачалась його двопалатна структура: палата панів і палата представників, яка формувалась би шляхом двоступеневих виборів. Порядок виборів визначався тимчасовим виборчим статутом, опублікованим 11 травня 1848 р.¹

Тепла хвиля «весни народів» пробудила українське населення до громадського і політичного життя. 2 травня у Львові була утворена Головна руська рада — орган громадського самоврядування. Її головою обрали єпископа Г. Г. Якимовича, заступником голови — юриста І. Борискевича, який відіграв провідну роль у розгортанні роботи Ради. За складом (30 постійних членів) вона була неоднорідною: представники буржуазії і вищі духовні ієрархи, які прислуховувалися до Відня, і представники інтелі-

¹ *Тейлор А. Дж. П.* Габсбурзька монархія 1809-1918. Історія австрійської імперії та Австро-Угорщини. — Львів, 2002. — С. 20-21.

генції та нижчого духовенства. За словами І. Франка, саме останні були справжніми виразниками вимог народних мас¹. 10 травня 1848 р. Головна руська рада ухвалила Маніфест на захист прав українців-русинів із закликом скористатися завойованими свободами і створювати місцеві ради.

До програмних положень Ради, пропагованих через її газету «Зоря Галицька», належали: 1) вимоги проведення реформи в галузі промисловості, сільського господарства і культури; 2) забезпечення вільного національного розвитку українців; 3) належного представництва в рейхстазі; 4) утворення окремого коронного краю у Східній Галичині з сеймом і адміністрацією; 5) створення мережі з 24 місцевих відділів Ради та ін. Таким чином, західні українці з початком революційних подій 1848 р. змогли витворити свою громадську представницьку установу, надавали важливого значення парламентським інституціям Австрії.

Проте нова революційна хвиля у тому ж травні 1848 р. внесла корективи в конституційну реформу: перші державні збори оголошувались установчими й однопалатними (вибори до палати панів скасовувались). 1 липня з'являється тимчасове виборче положення (ординація). За ним на першому етапі виборів обирались виборщики. Право голосу і право бути обраними мали всі австрійські громадяни з 24-річного віку, громадянські права яких не були обмежені і які проживали у своєму виборчому окрузі не менше 6 місяців. Виборчого права були позбавлені жінки, прислуга, робітники з поденною чи потижневою оплатою, особи, які отримували допомогу від благодійних установ. На другому етапі виборів виборщики таємним голосуванням обирали депутатів. Кандидатом міг бути лише австрійський громадянин, який мав 30 років і на першому етапі був виборщиком. Обраним вважався кандидат, що одержав абсолютну більшість голосів. У разі потреби могли проводитись другий і третій тури голосування².

За цією двоступеневою системою до рейхстагу було обрано 383 депутати, у тому числі 39 українців: 34 — з Галичини і 5 — з Буковини. Отже, їх кількість становила близько 10% депутатського корпусу рейхстагу. В більшості були обрані селяни (27 із 39), які природньо належали до демократичного крила

¹ Франко І. Я. Повне зібрання творів: У 50 т. – К., 1986. – Т. 47. – С. 108-122.

² Никифорок М. В. Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. – Чернівці, 2000. – С. 79.

парламенту, ще п'ять селян були обрані від Буковини. Це була найчисленніша від провінцій селянська депутація.

Урочисте відкриття засідань рейхстагу відбулось 22 липня, а вже 24 липня розпочався розгляд селянського питання. Завдяки головним чином демократичній частині депутатів, вимогам українських депутатів з депутатами-поляками першим у рейхстазі було прийнято рішення про скасування повинностей і податей селян. За рішенням рейхстагу від 7 вересня 1848 р. було скасовано панщину у всій державі. Українські депутати виступили проти виплати викупу поміщикам за звільнення селян від кріпацтва. Проте більшістю голосів рейхстаг прийняв закон, відповідно до якого $\frac{2}{3}$ викупу мали платити селяни, а третину держава¹.

Великим здобутком рейхстагу були підготовка і обговорення проекту конституції, яка мала задовольнити усі національні меншини австрійської монархії². Українські депутати внесли на розгляд австрійського парламенту і пропозицію щодо поділу Галичини на дві провінції — Східну (українську) і Західну (польську) з окремими сеймами і власною адміністрацією, щоб запобігти польського тиску у самоуправі і культурно-освітньому розвитку. На підтримку цієї пропозиції місцеві ради зібрали серед населення понад 200 тис. підписів. Конституційна парламентська комісія більшістю голосів висловила за відокремлення Буковини від Галичини. 15 березня 1849 р. це рішення мало обговорюватись на пленарному засіданні рейхстагу. Як писав видний діяч Української національно-демократичної партії (УНДП) адвокат С. Баран, Головна Руська Рада у Львові і закарпатські українці поставили завданням створення з усіх українських земель однієї спільної української автономії з власним сеймом і власною адміністрацією у злуці з австрійським цісарством³. Проте 7 березня рейхстаг був розпущений. Ніхто не хотів й слухати про запропоновані національними представництвами проекти Конституції. В Австрії взяла гору реакція.

Новий цісар Франц-Йосиф I «подарував» імперії нову конституцію, яка істотно урізала права і свободи, здобуті в ході

¹ Баран С. Весна народів в австро-угорській Україні // Хроніка 2000. – 1998. – №23-24. – С. 169.

² Цьольнер Е. Історія Австрії / Пер. з нім. Р. Дубасевич, Х. Назаркевич, А. Онишко, Н. Іванчук. – Львів, 2001. – С. 387.

³ Баран С. Весна народів в австро-угорській Україні. – С. 171.

революції. Значно обмежувалися й повноваження коронних країв. Так завершився перший етап досвіду представництва в органах влади Австрії для західних українців.

Передбачений октройованою конституцією вищий представницький орган так і не був скликаний. Лише у березні 1860 р. було оголошено про скликання так званого «посиленого рейхсрату» (Державної ради). Відкриваючи його засідання, Франц-Йосиф сказав, що його завданням є вирішення найважливіших питань загального законодавства і регулювання державного бюджету. Але, по суті, рейхсрат не мав права законодавчої ініціативи, його діяльність обмежувалася дорадчими функціями.

Реальне відновлення парламентського представництва в Австрії відбулось лише у 1861р., коли був опублікований закон (так званий Лютневий патент) про імперське представництво, що надав рейхсрату новий склад і нове значення¹.

За конституційним законом від 26 лютого 1861 р. і конституційним законом від 21 грудня 1867 р., що змінював попередній закон про імперське представництво, нова **Державна рада** складалась з двох палат: палати панів і палати депутатів. Допускалось членство тільки в одній з них. До палати панів входили повнолітні принци імператорської родини, глави дворянських родів провінцій, що володіли великою земельною власністю, вище духовенство та особи, призначені імператором довічно. Всього 170 членів, але насправді їх було більше. Він же призначав президента і віце-президента цієї палати. Структура палати панів з 1861 р. залишалась незмінною.

Друга палата рейхсрату — **палата депутатів** (343 депутати) до реформи 1873 р. обиралась не шляхом прямих виборів, а провінційними сеймами (ландтагами), тобто народним представництвом. Як законодавчий орган для Австрії передбачався ще й «більш вузький рейхсрат» з 203 депутатів (у 1873 р. в ньому було вже 353 депутати, у 1896 р. — 425, 1907 — 516). Члени палати депутатів обирались на шість років. Рейхсрат мав скликатись імператором щорічно².

Основними функціями рейхсрату були: затвердження державного бюджету, контроль за діями адміністративних органів, розробка питань законодавства. Право законодавства належало

¹ Цьольнер С. Історія Австрії. – С. 387, 393.

² Тейлор А. Дж. П. Габсбурзька монархія 1809-1918. – С. 169-173.

парламенту з питань, спільних для всіх земель імперії. Всі інші відносились до повноважень провінційних сеймів. Формально палати були рівними. Закон, що приймався, вимагав згоди обох палат і затвердження імператора.

Закони від 31 липня 1861 р., 15 травня 1868 р. визначили основні засади внутрішнього розпорядку рейхсрату. Пізніше вони були доповнені положеннями від 12 травня 1873 р., які визначали порядок діловодства рейхсрату, та прийнятими обома палатами 1875 р. своїми регламентами.

Відповідно до Лютневого патенту у березні 1861 р. відбулись перші вибори до крайових сеймів, у тому числі до Галицького і Буковинського сеймів. На їх перших сесіях були обрані депутати рейхсрату. Українська депутація складалась усього з 12 осіб. Серед призначених імператором членів палати панів було 4 українці. Нова Державна рада вперше зібралась лише на другу сесію у червні 1863 р.

Прийнята рейхсратом у грудні 1867 р. конституція складалася з ряду основоположних законів: про створення імперського суду, про судову владу та ін. Австрійська імперія перетворилася на дуалістичну Австро-Угорську конституційну монархію. Угорщина мала свій сейм. В Австрії проживало 2 млн. 790 тис. українців (12,8% її жителів), в Угорщині — 350 тис. (2,3% її жителів).

У 1871 р. провінційні сейми востаннє послали своїх депутатів до рейхсрату. Виборча реформа 1873 р. зліквідувала залежність парламенту від сеймів. Виборчий закон, санкціонований 3 квітня 1873 р., узаконив прямі вибори до парламенту (для сільських общин — двоступеневі), збільшив число депутатських місць до 353. Законом закріплювалось певне представництво земель. Зокрема, від «королівства Галичини і Лодемерії з великим герцогством Краківським» обирались 63 депутати, Буковини — 9. У свою чергу депутати від кожної області обирались 4 категоріями (куріями) виборців: великими землевласниками, жителями міст і фабричних селищ, торгово-промисловою палатою і сільськими громадами. Виборчим правом користувались громадяни Австрії (чоловіки) з 24-річного віку, які мали громадянські права і сплачували податки. Кандидатами в депутати могли бути громадяни віком не менше 30 років, які мали при-

наймні 3 роки австрійського громадянства і брали участь у виборах до провінційного ландтагу¹.

Перші прямі вибори відбулися у тому ж 1873 р., новообраний рейхсрат відкрився у листопаді. У палаті депутатів від курій було представлено: від курії великої посілості — 85, від міст — 118, від торгово-промислової палати — 21, від сільських громад — 129. Причому у першій курії на одного депутата припадало 59 виборців, у другій — 580, у третій — 23, а в четвертій — 8400.

Отже, прямі вибори ще не означали справді народного представництва. З 20 074 645 осіб чоловічого населення імперії лише 254 012 осіб мали виборчі права, хто щорічно сплачував не менше 20 крон прямих податків. Непропорційним було й представництво українців у рейхсраті — за різними даними від 14 до 17 депутатів². Зрозуміло, що тут далися взнаки не лише недоліки виборчої системи, польська перевага в Галичині, як зазначав М. Грушевський, але й консервативне легітиміське «рутенство» українців, москвофільська течія³.

У 1896 р. в ході виборчої реформи було введено ще й п'яту курію. Виборче право в ній уже не обмежувалося ніяким майновим цензом. Від цієї курії обиралося ще 72 депутати. Таким чином, введення курії «загального виборчого права» зробило виборче право більш загальним (до виборчих урн допускалося усе чоловіче населення, що досягло 24 років і не було обмежене у громадянських правах), але воно ще не стало рівним (при збереженні курій). На виборах 1897 р. перша курія обрала 85 послів, друга — 116, третя — 21, четверта — 131, п'ята — 72. На Буковині обрання депутатів до рейхсрату мало ще убогішу картину: з 11 депутатів 2 обирала перша курія, 1- релігійний фонд, друга курія — 2, третя — 1, четверта — 3, п'ята — 2. Одним із заступників президента палати депутатів цього скликання був обраний маршалок буковинського сейму І. Лупул. Тож головною перешкодою для утворення загального, прямого і рівного виборчого права стала куріальна система, яка забезпечувала станове представництво.

Розвиток парламентаризму на західноукраїнських землях у 60-80-ті роки XIX ст. відбувався під відчутним і все зростаючим

¹ Хрестоматія з історії держави і права України. – Т. 1. – С. 378-379.

² Історія держави і права України: Підручник. – Т. 1. – С. 538.

³ Грушевський М. Українці в Австро-Угорщині // Хроніка 2000. – Вип. 23-24. – 1998. – С. 154-155.

впливом народівців, а з середини 70-х років — радикально-демократичного руху у Східній Галичині. Утворивши 1885 р. політичне товариство «Народна рада» на чолі з Ю. Романчуком, вона зайняла чільне місце в українському русі. Саме народівці створили й перші українські політичні партії в Галичині — Русько-українську радикальну партію (1890 р.); Українську соціал-демократичну партію Галичини та Українську національно-демократичну партію (1899 р.), програми яких вимагали «правдивого автономізму», «усунення централізму... в справах автономних і адміністративних»¹. Засновниками партій виступали Ю. Романчук, Є. Левицький, С. Данилович, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський, С. Вітик та ін.

Розмежування народівців і радикалів особливо проявилось під час парламентських виборів 1891 р. Саме тоді відбувалась угода лідерів народівців і польського руху за посередництва намісника Галичини К. Бадені. «Баденівська угода» була оголошена початком «Нової ери» у польсько-українських стосунках. Але парламентські вибори принесли українцям лише 8 депутатських місць, а полякам — 58. Як писав К. Левицький, результати виборів 1891 р. стали «першим розчаруванням з нової ери»².

Не пристали до угоди і самостійно вели виборчу кампанію українські радикали, парламентарі, які розгорнули широку агітацію за загальне і рівне виборче право. Вони звернулися до давньої форми народоправства — народного віча. Перше віче відбулось у Львові 14 грудня 1890 р., воно висловилося за загальне і рівне виборче право. У лютому 1891 р. Радикальна партія (УРП) організувала таке ж віче в Коломиї, в якому взяло участь близько 800 селян з Коломийського, Косівського і Снятинського повітів. Згодом віча відбулись знову за участі послів О. Барвінського, Ю. Романчука, К. Телешівського, Т. Окуневського та ін. у Коломиї, Бродах, Турці³. На них селяни висували різні політичні та економічні вимоги, але головною з них була вимога запровадження загальних, таємних і безпосередніх виборів, про скасування антидемократичних шляхового і мисливського законів, скасування податку на домаш-

¹ Українська суспільно-політична думка у 20-му столітті. Документи і матеріали: У 2 т. / Уклад. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — (Б. м.), 1983. — Т. 1. — С. 12.

² *Левицький К.* Українські політики Галичини. — Тернопіль, 1996. — С. 43.

³ Історія Української РСР: У 8 т., 10 кн. / АН УРСР, Ін-т історії. — К., 1977. — Т. 3. — С. 470.

ні промисли тощо. Поступово у вічковий рух втягувались все нові маси селянства.

Не байдужими залишались провідні українські політичні й громадські діячі до долі карпатських українців, фактично позбавлених представництва в угорському сеймі. На початку літа 1896 р. вони опублікували лист-протест «І ми в Європі: протест галицьких русинів проти мадярського тисячоліття», де виступили в оборону виборчих прав українців Угорщини, проти їх гвалтівних порушень. Українські депутати австро-угорського парламенту направили міністерству у справах релігії та освіти «Меморандум у справі допомоги і розвитку духовних і матеріальних умов рутено-мовного народу, який проживає у північно-східних Карпатах». У ньому зверталась увага міністра на нагальні потреби закарпатських українців — збільшення прожиткового мінімуму, про державний захист і підтримку, про початкові школи з рідною мовою викладання тощо¹.

Остаточно підірвали довіру до угоди заведення п'ятої «загальної курії» парламентські вибори 1897 р., названі «баденівськими», «кривавими». Уряд і місцева адміністрація спробували покласти край вічовому рухові, агітації радикалів, застосувавши війська й жорстокі репресії в день виборів у Галичині. В результаті було вбито 10 і поранено 30 чоловік, понад 500 було заарештовано. І все ж депутатами було обрано радикалів Т. Окуневського, Р. Яросевича, незалежного кандидата Д. Танячкевича. Тих, хто агітував за І. Франка, було заарештовано².

Одразу після скликання парламенту Т. Окуневський виголосив промову з приводу кривавих виборів. Він говорив: вибори переконали українців у тому, що уряд не жахається ніяких насильств, аби не допустити вільних виборів³. Проте і за таких умов українські депутати намагалися відстоювати в австрійському парламенті інтереси співвітчизників, домагались автономії для них, гарантії їх конституційних прав і свобод, закріплених в Основних Законах.

Свавілля урядової влади під час виборчої кампанії 1897 р. позначилось і на виборах 1901 р.: кількість голосуючих зменшилась, парламентські сподівання руйнувались.

¹ До історії національних меншин Австро-Угорщини (XIX – початок XX ст.). – Ужгород, 2001. – С. 18-27, 33-54.

² Франко І. Я. Публіцистичні праці // Повне зібрання творів. – К., 1986. – Т. 46. – С. 317–330, 331–332.

³ Левицький К. Українські політики Галичини. – С. 53-54.

Початок революції в Росії активізував західноукраїнські політичні партії, масовий рух за демократизацію виборчої системи. Масові політичні мітинги відбулись восени 1905 р. в Чернівцях. 28 листопада по всій Австрії пройшов політичний страйк. Багатолюдні віча проводились і в селах. 3 грудня відбулось «всенародне віче» у Львові, на якому з великою промовою від УРП виступив М. Павлик¹.

Отже, рух за виборчу реформу, що розгорнувся наприкінці 1905 — на початку 1906 р., охопив усю Галичину. Збори, що проводилися у кожному селі, набули чітко вираженого політичного характеру.

Нарешті 22 лютого 1906 р. уряд вніс до рейхсрату проект нового закону про виборчу реформу. Парламентська комісія доопрацювала проект, який був прийнятий нижчою палатою представників 1 грудня 1906 р. більшістю голосів (194 проти 63), палатою панів — 13 грудня того ж року і передала для затвердження імператору.

Введення загального і прямого виборчого права, хоч і зберігало обмеження, сприяло зростанню активності виборців: на виборах 1907 р. не було жодної провінції, де б процент голосуючих був нижче 60%. Загалом із 516 виборчих округів німцям належало 233 мандати, чехам — 107, полякам — 82, українцям — 33, словенцям — 24, італійцям, сербам і хорватам — 13, румунам — 5. Очевидно, що сама суть реформи полягала в демократизації виборчої системи при збереженні привілеїв німецьких кіл. У 1901, 1907, 1911 роках українців у складі палати депутатів було відповідно 2,4%, 6,2% і 6%, тоді як частка українців серед всього населення в 1900 р. становила 13,2%. За таких умов українці Галичини і Буковини обрали до рейхсрату 1879 р. 3 депутати, 1897 р. — 11, 1907 р. — 32, 1911 р. — 29, досягнувши вагомих результатів. Депутатами стали представники українських політичних партій: до парламенту у Відні входило 27 представників партій, а до крайових сеймів — 29. Буковина отримала 14 мандатів до Державної ради. Змінився соціальний і професійний склад депутатів-українців. Серед обраних 1907 р. депутатів налічувалося 17 правників, 1911 р. було 10 адвокатів, 3

¹ Павлик М. Из-за загального виборчого права в Австро-Угорщині. Промова на всенародному Українському вічу у Львові 3 грудня 1905 р. — Чернівці, 1906. — С. 1-12.

суддів, 3 університетські професори, 2 поміщики, 1 вїйт і один селянин. Такого професійного складу не мало жодне національне представництво парламенту.

На початку лютого 1909 р. у приміщенні Чеського клубу у Відні відбулась досить представницька нарада слов'янських депутатів, які висловились за спільну тактику в парламенті щодо уряду. Подальші переговори привели до об'єднання більшості слов'янських політичних партій рейхсрату у союз, який одержав назву «Слов'янська унія» або «Слов'янський Союз», що об'єднував 125 депутатів¹. Союз проголосив себе борцем за федеративну Австрію. Але діяв Союз розрізнено, хоч об'єднання усіх слов'янських партій могло перетворити їх опозицію на значну силу.

Український парламентський клуб (1907-1914 рр.) становили націонал-демократи (22), радикали (3), соціал-демократи (2) і москвофіли (5). Очолив Клуб відомий вчений-юрист професор С. Дністрянський, фахівець у галузі конституційного (державного) права. В обнародованій програмі Клубу українських послів визначалась його мета: захист громадян від перевищення повноважень властей, захист Конституції та заснованих на ній прав власності і свободи, домагання національної автономії для Східної Галичини і Північної Буковини, забезпечення видання закону про мови, поліпшення умов життя всіх верств населення в Галичині і на Буковині, скорочення терміну військової служби, заснування українського університету².

1910 р. парламентський Клуб очолив К. Левицький, лідер УНДП, обраний вперше в історії рейхсрату заступником його голови. Була налагоджена співпраця з німецьким, польським, єврейським представництвами.

Вибори до рейхсрату 1911 р. виявилось останніми. Коли розпочалася Перша світова війна, українські політичні партії з метою забезпечення західних українців єдиним представницьким органом створили у Львові 3 серпня 1914 р. Головну українську раду на чолі з К. Левицьким. Рада проголосила у маніфесті домагання української політичної автономії у складі конституційної Австрії, закликала українців до боротьби з самодержавною Росією. Після окупації російським військами Галичини

¹ *Ненашева З. С.* «Славянский Союз» в австрийском рейхсрате. 1909-1911 гг. // Советское славяноведение. – 1975. – №5. – С. 14-15.

² *Никифорак М. В.* Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. – С. 108-109.

у Відні 5 травня 1915 р. була заснована Загальна українська рада — координаційний орган, до складу якого увійшли 21 представник від Галичини, 7 — від Буковини, а також 3 члени Союзу визволення України. Це представництво українців Австрії продовжило здійснювати програму Головної української ради — домагання автономії для українців у межах Австро-Угорщини, створення самостійної держави на Наддніпрянщині.

Скликаний 30 травня 1917 р. після трирічної перерви рейхсрат вплинути на хід подій вже не міг — імперія розпадалась. Історія багатонаціонального австро-угорського парламенту завершилась останнім засіданням палати депутатів у жовтні 1918 р.

Галицький крайовий сейм мав свого попередника — становий сейм, створений за патентом 1775 р., який скасував інститут польських шляхетських сеймиків. Згідно з патентом сейм повинен був складатися з магнатів, шляхти та представників міст. Повноваження галицького станового сейму були мізерними. Він власне був дорадчим органом при губернаторові. З власної ініціативи сейм мав право вносити пропозиції до адміністрації краю з окремих господарсько-економічних питань. У такому вигляді сейм проіснував до вересня 1845 р., не відігравши помітної ролі у політичному житті краю.

У 1861 р. австрійський імператор Франц-Йосиф I видав «Крайовий статут і сеймову виборчу ординацію для королівства Галичини і Ладомерії з великим князівством Краковським». Вибори до Галицького крайового сейму відбувалися за куріальною системою, кожна з чотирьох курій окремо обирала депутатів сейму строком на 6 років. Виборчий закон цілком ігнорував національний фактор: із 150 депутатських місць 9 належало так званими «вірилістам» (архієпископам, єпископам та ректорам Львівського і Краківського університетів), 141 обирались по 4-х куріях — великої земельної власності, великих міст, торговельно-промислових палат та курії решти громад. Оскільки українське населення краю на понад 90% проживало у селі, то більшість депутатських місць у сеймі належала польській шляхті. Представництво українців становило 49 послів. Це було їх безперечним успіхом.

Система виборчих зловживань суттєво зміщувала результати виборів на користь польських кандидатів. До того ж, як вважають дослідники, галицькі українці виявилися неготовими до нових

можливостей і обов'язків, які накладало запровадження парламентаризму, сприйняли появу сейму не як повноважну інституцію влади, а радше — трибуну для обміну думками і власного урівноправнення. Але головна проблема, як вважав М. С. Грушевський, полягала в незначному представництві українців і в австрійському парламенті, і в крайових сеймах¹.

На чолі Галицького сейму стояв маршалок, який виконував функції спікера. Сеймові підпорядковувався крайовий комітет як виконавчий і розпорядчий орган. Він складався з 6 членів, які обиралися з числа депутатів сейму. Члени комітету очолювали шість основних департаментів і керували їх роботою. Питання компетенції і порядку роботи галицького сейму нормували Крайовий статут 1861 р. і тимчасовий регламент 1865 р., які згодом частково змінювались. Головним у законодавчій діяльності сейму були дрібні господарські справи. Прийняті ним акти ставали чинними лише з санкції австрійського імператора. Сама ж діяльність сейму контролювалася імператорським намісником. Він або призначені ним комісари брали участь у роботі сейму.

Українські послы організували «Руський клуб» на чолі з Г. Яхимовичем, активно виступали у сеймі за національні й соціальні-економічні інтереси своїх співвітчизників. З політичних питань головними для них залишалось питання про утворення окремого краю в етноукраїнських межах, більш чіткого розмежування повноважень між рейхсратом і крайовими сеймами. Проте запропоновані законопроекти щоразу наштовхувалися, як згадував К. Левицький, на негативне ставлення до них польських послів.

Для попередньої підготовки питань, що виносились на обговорення і вирішення сейму, з числа депутатів створювались постійні комісії, яких наприкінці XIX ст. було 12 (бюджетна, адміністративна, банкова, гірнична, гмінна, крайового господарства, промислова, санітарна, шкільна, шляхова, юридична, петиційна). На початку XX ст. були ще додатково створені дисциплінарна, залізнична, податкова і сільна комісії. Кількість членів комісії коливалася від 6 до 23 чоловік².

¹ Грушевський М. Українці в Австро-Угорщині. – С. 156-157.

² Мікула Т. Порядок формування, склад і структура Галицького крайового сейму // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. Вип. 37. – 2002. – С. 121-125.

Крайовий маршалок і його заступник призначалися імператором, а пропозиції щодо кандидатів на ці посади вносили до Ради міністрів намісник. Маршалком сейму звичайно був представник польських магнатів, а його заступником — львівський греко-католицький митрополит.

На початку ХХ ст. в умовах посилення боротьби за соціальне та національне визволення ставилося питання про реформу виборчого закону до Галицького сейму, його демократизацію. Воно набирало особливої гостроти після 1907 р., коли було запроваджено загальне виборче право до австрійського парламенту. Сеймові вибори у січні 1908 р., писав М. Грушевський, «принесли страшне розчарування українському суспільству Галичини»¹. А вже до складу депутатів було обрано 125 поляків, 35 українців і 1 німця. Українсько-польський компроміс було заступлено загостренням взаємин у сеймі між українськими і польськими представниками політичних партій, що повністю паралізувало роботу крайового представництва. Після довгих дебатів у лютому 1914 р. сейм прийняв новий виборчий закон, який запровадив «загальне» і пряме при таємному голосуванні виборче право, однак нерівне. Українцям гарантувалося 62, або 27,2% сеймових мандатів. Проте у зв'язку з початком Першої світової війни призначені вибори не відбулися і новий виборчий закон до галицького сейму не був зреалізований.

Склад Галицького сейму, визначений Крайовим статутом і положенням про вибори від 1861 р., проіснував з незначними змінами аж до розпаду Австро-Угорської імперії у 1918 р. Коли розпочалась війна, три провідні українські партії Галичини утворили Головну українську раду на чолі з головою УНДП К. Левицьким. У серпні 1914 р. Рада видала Маніфест до українського народу, де пов'язувала визволення України з поразкою у війні Росії.

Згідно з австрійським конституційним правом земельні сейми розглядалися як неповні, обмежені (порівняно із загальнодержавним) парламенти. Таким був, зокрема, **Буковинський сейм**. На основі октройованої конституції від 4 березня 1849 р. Буковина отримала право на представницький орган у 1850 р. Однак в умовах неоабсолютизму, що встановився після скасу-

¹ Грушевський М. Наша політика // Грушевськіяна. – Дрогобич, 2003. – Т. 7. – С. 41.

вання цієї конституції, земельні представницькі органи не функціонували. Це стало можливим лише після обнародування лютневого патенту 1861 р.¹ Конкретні ж повноваження, порядок виборів і діяльності Буковинського сейму визначили «Крайовий закон для герцогства Буковини» і «Крайовий виборчий закон до сейму герцогства Буковина» від 26 лютого 1861 р. Ці конституційні акти діяли майже до кінця австрійського періоду буковинської історії².

Буковинський сейм теж обирався за куріальною системою. За першими виборами у складі сейму було 30 депутатів (пізніше — 31). Перша курія обирала 10 депутатів, друга — 5, третя — 2, четверта — 12 (по одному з кожного повіту). Отже, перші три курії, особливо курія великої посілості, мали відчутні переваги на виборах. Таке виборче право надавало представництво не народу, а станам. Без обрання до складу сейму входили автоматично за посадою «вірилісти», зокрема митрополит і ректор Чернівецького університету³.

Вибори до сейму здійснювалися під безпосереднім контролем крайового президента (намісника). Він повідомляв про час і місце проведення виборів. Під контролем і за участю крайового управління складалися списки виборців, виготовлялась необхідна для голосування документація, перевірялись підсумки виборів в усіх виборчих округах. Тривалий час визнання виборів дійсними не залежало від числа виборців, які з'явились на них. Майже 50 років порядок виборів до буковинського сейму залишався незмінним.

Лише в жовтні 1909 р. сейм $\frac{3}{4}$ голосів прийняв у третьому читанні законопроект про виборчу сеймову реформу, а в травні 1910 р. закон був санкціонований цісарем. В основу нового виборчого порядку було покладено національне представництво через введення національних виборчих округів. Для Буковини

¹ Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band VII. Verfassung und Parlamentarismus. 2 Teilband. Die Regionalen repräsentativkörperschaften. Verlad der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Wien. 2000. – S. 154-155.

² *Никифорак М. В.* Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. – С. 113.

³ *Настюк М. І.* Буковинський крайовий сейм: структура, компетенція і діяльність (1861-1914 рр.) //Проблеми формування суверенної правової української держави. Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. Вип. 30. – 1993. – С. 17.

це була спроба справедливого національного розмежування п'яти народностей. Новий виборчий закон збільшував число депутатів сейму до 63 (два мандати, як і раніше, надавались вірилістам). За новим законом українцям у новообраному сеймі належало 27% мандатів, румунам — 37%, німцям і євреям — 27%, полякам — 9%, хоч за переписом 1910 р. населення відповідно становило 37%, 33%, 21% і 5%¹.

Таким чином, представництво українців у сеймі безумовно покращилось. 15 із українських послів належали до націонал-демократів, 1 — до національно-радикальної партії, 1 — до соціал-демократів. Новий виборчий закон суттєво демократизував виборчу систему: запровадив прямі вибори від сільських громад, таємне голосування, збільшив загальне число депутатів сейму, національне представництво. Проте все ще відчувався вплив старої (куріальної) системи, яка була представлена церквою, великим землеволодінням, торгово-промисловою палатою. Як і раніше, право голосу мали тільки чоловіки з 24 років, які платили не менше 2 крон податку, проживали в даній місцевості не менше півроку.

Введення нового виборчого порядку як інституційної форми національного порозуміння було компромісом між п'ятьма національностями, жодна з яких не мала абсолютної переваги. Цей компроміс дав національностям і певну автономію управління. Однак історія відвела йому вкрай короткий час для прояву своїх переваг, оскільки з початком Першої світової війни парламентське життя на Буковині припинилося. Обраний у 1911 р. сейм мав тільки одну сесію, присвячену справі санації народних кас².

І все ж, на відміну від Галицького сейму, у Буковинському парламенті українським послам вдавалося, як відзначав М. Грушевський, згуртувати у сеймі прогресивну більшість, використовувати можливість провести ряд цікавих законопроектів, впливати на розвиток місцевого законодавства і управління³.

Дійсно, 11 лютого 1910 р. сеймом був прийнятий «Закон про охорону свободи виборів і про виборчий примус». Сейм ухвалив: 1) всі виборці Буковини, які обирають членів Державної ради чи

¹ *Настюк М. І.* Буковинський крайовий сейм: структура, компетенція і діяльність (1861-1914 рр.). — С. 19.

² *Никифорок М. В.* Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. — С. 131.

³ *Грушевський М.* Українці в Австро-Угорщині. — С. 156.

сейму, мусять з'явитись особисто в дні виборів перед виборчими комісіями; 2) хто цього виборчого обов'язку не виконав і не представив достойних оправдань, підлягає грошовій карі від 1 до 50 крон. Отже, цей закон розвивав положення закону 1907 р., який визначав покарання за порушення виборчого порядку.

Повноваження депутатів розпочиналися з моменту затвердження їх обрання на спеціальному засіданні першої сесії новообраного сейму та прийняттям присяги на додержання законів і сумлінне виконання своїх обов'язків. Вони мали право ухвального голосу (тільки особисто) з усіх питань, що виносились на розгляд сейму та сформованих ним органів, правом пропонувати питання до порядку денного сеймових засідань, вносити проекти рішень, заяви від імені виборців. Депутат сейму мав також право на звернення (запити, інтерпеляції) до будь-якої урядової установи й отримання на нього письмової відповіді. Сеймові депутати володіли імунітетом за імперським законом 1861 р.

Детальне визначення компетенції буковинського сейму містилося в крайовій конституції (ординації) від 26 лютого 1861 р., де виділялись три групи повноважень: 1) ті, що стосувалися суті крайових справ (культура краю, громадські будівлі, підтримка добродійних установ, використання крайових прибутків; 2) делеговані повноваження (справи місцевих громад, церковні та шкільні справи, розквартирування військових підрозділів); 3) справи щодо устрою краю, які відносились до відання сейму різними спеціальними імперськими законами. Правові рамки цієї компетенції залишалися майже незмінними до кінця входження Буковини до Габсбургської монархії.

Діяльність президента краю і всіх підлеглих йому адміністративних установ не підлягала контролю сейму. Навпаки, у Галичині намісник, а на Буковині — крайовий президент контролювали діяльність сейму. Офіційною (робочою) мовою сейму була німецька мова.

Таким чином, крайові сейми, хоч і були обмежені в своїй компетенції імперським парламентом і законодавством, теж відіграли помітну роль у розвитку народного представництва, парламентського життя на західноукраїнських землях, досвіду самоврядування.

§ 2. Українське представництво в Державній думі Росії

Розвиток демократичних виборчих процедур в Росії започаткували революційні події 1905-1907 рр., результатом яких і стала організація першого в російській історії вищого представницького органу — Державної думи.

Модернізуючи державне управління під тиском революції, царський уряд прагнув зберегти основи політичного всевладдя, пристосувати його до нових умов. 6 серпня 1905 р. з'являються царський маніфест про скликання «особого законосовещательного установления» і «Положение о выборах в Государственную Думу»¹. Вона наділялась компетенцією «предварительной разработки и обсуждения законодательных предположений и рассмотрением росписи государственных доходов и расходов». Порядок формування Думи регулювався «Положенням» про її вибори, яке передбачало вибори по куріях від землевласників, міських жителів та селян і були багатоступеневими. Високий майновий ценз виключав з числа виборців селянську бідноту і робітників. Не надавалось виборчого права також жінкам, чоловікам, молодшим 25 років, військовослужбовцям, учнівській молоді, «бродячим иноподданам».

Проте наростання революції, загальноросійський політичний страйк примусили царя і його уряд вдатись до істотних поступок революційному рухові і оприлюднити Маніфест 17 жовтня 1905 р. Для «удосконалення державного порядку» Маніфест «дарував» населенню громадянські свободи, обіцяв залучення до виборчого процесу «тех классов населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав», встановлення «как незыбленного правила, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и ... в надзоре за закономерностью действия властей»². Отже, Маніфест проголосив вперше в історії Росії заснування парламенту, перетворення самодержавства на конституційну монархію. Дума була уповноважена приймати за-

¹ Государственная Дума. Законы 6 августа. Высочайший Манифест. Указ Правительствующему Сенату. Учреждение Государственной Думы. Положение о выборах в Государственную Думу. Издание неофициальное. — СПб., 1905. — 43 с.

² Государственная дума в России. Сборник документов и материалов / Составитель Ф. И. Калинычев. — М., 1957. — С. 90-91.

кони, але для набрання ними чинності вони мали бути схвалені Державною радою і царем. За своїм значенням Маніфест 17 жовтня не був конституцією — це була лише декларація намірів¹.

Змінами до виборчого законодавства 11 грудня 1905 р., Маніфестом від 20 лютого 1906 р. та іншими законодавчими актами цар здійснив реорганізацію Державної ради, перетворивши її з дорадчого органу на законодавчий, верхню палату російського парламенту. Вона утворювалася наполовину з членів, призначених імператором, і членів, обраних на корпоративній основі: Синодом від православного духовенства (6 осіб), губернськими земськими зборами (по 1 особі), дворянськими губернськими і обласними зборами (18), академіками і професорами університетів (6 осіб), найкрупнішими організаціями промисловців і торговців (12 осіб). Повний склад виборних членів Ради становив 102 особи, які обиралися на 9 років, з ротацією третини після 3 років.

Ще більше обмежував права Думи затверджений царем 23 квітня 1906 р. в новій редакції «Свод основных государственных законов». Згідно з ними вона не мала права законодавчим шляхом впливати на функціонування державної влади, в той час як цар міг розпустити Думу і обмежити її права².

І Державна дума формувалася на підставі указу «Про зміни Положення про вибори в Державну думу» від 11 грудня 1905 р., який розширив коло виборців. Куріальна система виборів була доповнена робітничою курією, розширювався склад виборців від міської курії. Але вибори передбачались не прямі, а багатоступінчасті: двох-, а для робітників і селян трьох- і чотирьох-ступінчасті. На підставі цього нормативного акту здійснювалися вибори депутатів I і II Думи.

Перші парламентські вибори в Росії у лютому-березні 1906 р. мали свої особливості. По-перше, вибори відбувались в умовах революції, що продовжувалась, і введення воєнного або надзвичайного стану на 60% території Росії. Так, у Глухівському повіті Чернігівської губернії адміністрація забороняла усі передвиборчі зібрання, застосувала військову силу, касацію виборів, арешти «неблагонадійних» виборщиків.

¹ *Боханов А. Н.* От самодержавной к самодержавно-парламентской монархии // Россия в начале XX века / Под. ред А. Н. Яковлева. – М., 2002. – С. 441.

² Государственная дума в России. Сборник документов и материалов. – С. 102-104, 104-114, 136-138, 141-147.

По-друге, царський уряд у своїй протидії революції діяв із запізненням, в умовах наростаючої критики режиму, «полівіння» суспільства. Як зазначав М. Грушевський, «суспільність іде все далі й далі в своїй критиці сучасного режиму і проектах переустрою»¹.

По-третє, революція активізувала діяльність партій лівого і національно-демократичного спрямування, нових утворених російських партій правого і ліберального спрямування — «Союз руського народу» (монархісти), «Союз 17 жовтня» (октябристи), Партія народної свободи (кадети) та ін., проте виборче законодавство не надавало їм правового визнання як суб'єктів виборчого процесу. Якщо загальноросійські ліві партії бойкотували вибори, закликали до продовження революції, то праві партії, кадети, а в Україні УСДРП, УДРП через своїх членів вели активну виборчу кампанію. Зокрема, Д. Дорошенко згадував: «На Україні... ліві партії бойкотували вибори ... чим улекшували виборчу більшість російських ліберальних партій, головно конституційних демократів... які розвинули в Україні широку агітацію. Чимало українців було обрано по списках кадетської партії, яка зобов'язувалася обстоювати в Думі й українські національні домагання. ... На Полтавщині діяла зовсім самостійна Українська Радикально-Демократична партія й провела кілька своїх кандидатів»².

По-четверте, нерівність виборів, запрограмована Положенням про вибори, надавала перевагу поміщикам і селянам — «опорі престолу». Поміщикам мало належати 32% депутатських місць у Думі, селянам — 43%, міщанам — 22%, робітникам — 2%.

Все це суттєво позначилось на результатах виборчої кампанії 1906 р.: із загальної кількості обраних депутатів (478), кадети провели в I Думу 153 депутати, селянська група (трудовики) нарахувала 107 депутатів.

Від українських губерній до складу I Думи увійшло 102 депутати. Уявлення про результати виборів від українських губерній дають таблиці національного і фракційного складу обраних депутатів (таблиці 1, 2).

¹ *Грушевський М.* Конституційні питання і українство в Росії // Хроніка 2000. – Вип. 23-24. -1998. – С. 219.

² *Дорошенко Д.* Мої спомини про давнє-минуле (1901-1914 рр.). – Вінніпег, 1949. – С. 80.

Таблиця 1

**Національний склад депутатів від українських губерній
у I Державній думі¹**

Губернія	Усього депутатів	Серед них				
		українців	росіян	поляків	євреїв	німців
Волинська	13	8	2	3	-	-
Катеринославська	10	1	8	-	1	-
Київська	16	6	3	3	2	2
Подільська	13	12	1	-	-	-
Полтавська	12	11	-	-	1	-
Таврійська	6	-	5	-	1	-
Харківська	11	-	11	-	-	-
Херсонська	11	4	6	-	-	1
Чернігівська	10	5	4	-	-	1
В підсумку	102	47	40	6	5	4

Таким чином, за національним складом найбільше було обрано депутатів-українців — 47 і росіян — 40. Загалом, депутати, обрані від українських губерній, становили більше п'ятої частини складу Думи.

Таблиця 2

**Фракційний склад депутатів від українських губерній
у I Державній думі²**

Губернія	соціал-демократи	трудовики	кадеги	безпартійні автономісти	партія демокр. реформ	октябристи	безпартійні	усього
Волинська	-	-	-	3	-	3	7	13
Катеринославська	1	4	4	-	-	1	-	10
Київська	1	2	11	1	-	-	1	16
Подільська	-	11	-	-	-	-	2	13
Полтавська	-	4	5	-	-	-	3	12
Таврійська	-	2	4	-	-	-	-	6
Харківська	1	2	5	-	1	1	1	11
Херсонська	1	-	3	-	1	3	3	11
Чернігівська	-	6	4	-	-	-	-	10
В підсумку	4	31	36	4	2	8	17	102

¹ Киян М. Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906-1907 гг.). – Х., 1997. – С. 158.

² Там само. – С. 159.

Отже, серед депутатів з України переважали представники кадетів і трудовиків, а також безпартійні. Заявили про себе і «Автономісти».

І Державна дума розпочала роботу 27 квітня 1906 р. З перших засідань депутати від України взяли активну участь у вирішенні організаційних і процедурних питань, розробці й обговоренні законопроектів. На першому ж засіданні на голову Думи було висунуто кандидатуру професора, харківського депутата М. Ковалевського, але перед голосуванням він зняв свою кандидатуру. Головою Думи було обрано С. Муромцева. Фракції трудовиків і кадетів підтримали кандидатуру іншого харківського депутата М. Гредескула при обранні заступників Голови.

Депутати від України взяли активну участь в оголошенні запитів до уряду, формуванні складу думських комісій, з опрацювання законопроектів, внесених на розгляд парламенту.

На своєму зібранні 1 травня депутати від українських губерній утворили парламентську фракцію — Українську думську громаду з 44 депутатів. За спогадами Є. Чикаленка, її чисельність була б більшою, аби І Дума проіснувала довше. Головна роль в організації і діяльності УДГ, за його словами, належала УДРП¹. Головою громади було обрано адвоката з Чернігівщини І. Шрага. Активну участь у роботі Думської громади брали депутати, теж діячі УДРП В. Шемет, П. Чижевський (Полтавщина), Ф. Штейнгель (Київ), В. Вязлов (Волинь), М. Біляшівський та ін., селянські депутати Г. Зубченко, М. Онацький, І. Тарасенко, С. Таран, А. Грабовецький. Було утворено дві комісії: «Комісія для оборони і наступу», яка мала поширювати через друковане слово засади української автономії та обороняти їх. Фракцію підтримували депутати з інших фракцій, деякі кадети брали участь у засіданнях як гості.

Думська громада почала видавати часопис «Украинский вестник» російською мовою. Його ідейним натхненником і активним співавтором став М. Грушевський, який з метою допомоги і згуртуванню депутатів від України приїхав до Петербурга. Основним завданням журналу ставилося правдиве висвітлення подій, що відбувались в Україні, сприяння справедливому вирішенню національних проблем.

Українська думська громада мала на меті досягнення автономних прав для України, вирішення аграрного питання, захист

¹ Чикаленко Є. Спогади (1861-1907) / Укр. Вільна Академія наук у США. — Нью-Йорк, 1955. — С. 422.

інтересів населення краю. У Думі українські депутати взяли активну участь у створенні та діяльності Спілки автономістів — об'єднання думських груп неросійських народів імперії, ідейною основою якого було прагнення до децентралізації й автономного управління національними окраїнами Російської імперії. М. Грушевським було підготовлено «Декларацію про автономію України», яка мала бути виголошена з думської трибуни. Її основний зміст було викладено у його статті «Наші вимоги»¹. Ці вимоги зводилися до федеративного устрою Росії, національно-територіальної автономії України, скликання народного представництва у вигляді українського сейму із законодавчими функціями на основі загального, рівного, прямого і таємного голосування, видання закону про права національної мови у державних закладах та ін.

Як свідчать інформації, огляди думських засідань у часописі «Украинский вестник», члени української думської громади — правознавці внесли помітний внесок у законотворчу роботу Думи. Адвокат І. Шраг, вчені-юристи М. Ковалевський, М. Гредескул, П. Новгородцев, С. Котляревський брали активну участь у підготовці й обговоренні законопроектів про скасування смертної кари, про свободу зборів, про громадську рівність, про недоторканність особи, земельного, виборчого законопроектів та ін., входили до складу комісії з доопрацювання цих законопроектів².

Одне з головних питань, яке мала вирішити I Дума, було, безперечно, земельне питання. Поставлене на перших же думських засіданнях, воно стало для Думи найбільш складним і дискусійним. З 38 засідань 16 було присвячено саме йому³. I селянська депутація з України (58 депутатів) вирізнялася особливою активністю з обговорюваного питання — близько 78 виступів. Запам'яталися в Думі виступи селян-депутатів з України А. Грабовецького, М. Онацького з їх барвистою українською мовою, оригінальною аргументацією на користь передачі поміщицької землі селянам, створення крайового земельного фонду. Болюче для селян питання про земельну реформу І. Шраг у своїй промові з думської трибуни пов'язував з реформуванням органів місце-

¹ Украинский вестник. — 1906. — №5. — С. 267-273.

² Первая Государственная дума. — СПб., 1907. — С. 30, 34-35, 44, 45-50, 65-81, 82-84, 84-85, 86-88 та ін.

³ Там само. — С. 99-102.

вого самоврядування. «Якщо земські установи будуть реформовані на демократичних началах, — говорив український депутат, — то ніщо не заважатиме зосередити в них розробку аграрного питання». На його думку, це дало б можливість кожній місцевості вирішити його відповідно до потреб і традицій краю¹.

Селянські депутати з України брали участь у підготовці трудовиками «законопроекту 104-х», що передбачав націоналізацію землі і введення урівняльних засад у землекористування. Це можна було здійснити лише за умови ліквідації поміщицького землевласництва — опори самодержавства. Вимоги радикальної земельної реформи, «неслухняність» Думи злякали царський уряд. Указом від 8 липня 1906 р. Державна дума була розпущена, проіснувавши 72 дні. За цей час вона встигла схвалити лише 2 законопроекти (депутатський і урядовий) — про скасування смертної кари і про асигнування допомоги голодуючим від неврожаю. Була призупинена діяльність і Державної ради. Отже, сподівання на демократизацію Російської імперії не справдилися.

У Маніфесті «Про розпуск Державної думи і про час скликання такої в новому складі» від 9 липня 1906 р. виборним від населення ставилось у провину, що вони «вместо работы строительства законодательного» «уклонились в ненадлежащую им область», зайнялись розслідуванням дій влади, звернулись до незаконних дій тощо. Маніфест висловлював сподівання, що новий склад Думи здійснить царські очікування і внесе в законодавство країни відповідності до потреб оновленої Росії².

Незважаючи на дію закону від 19 серпня 1906 р. про військово-польові суди, поліцейську сваволю і спад революції, склад II Державної думи виявився лівішим за попередній. З 518 депутатських місць у II Думі ліві партії і групи (трудовики, соціал-демократи, народні соціалісти, есери) отримали 43% від загальної кількості). Зазнав змін національний і фракційний склад депутатів від українських губерній, загальна кількість яких залишилась незмінною — 102 депутатів (табл. 3).

¹ Украинский вестник. — 1906. — №7. — С. 527-531.

² Государственная дума в России. Сборник документов и материалов. — С. 271-273.

Таблиця 3

**Національний склад депутатів від українських губерній
у II Державній думі¹**

Губернія	Усього депутатів	Серед них					
		українців	росіян	поляків	євреїв	німців	татарів
Волинська	13	8	4	-	-	-	-
Катеринославська	10	4	5	1	1	-	-
Київська	16	12	4	-	-	-	-
Подільська	13	11	1	-	-	-	-
Полтавська	12	2	10	-	-	-	-
Таврійська	6	1	4	-	-	1	1
Харківська	11	1	10	-	-	-	-
Херсонська	11	1	7	1	1	-	-
Чернігівська	10	7	3	-	-	-	-
В підсумку	102	47	48	1	2	1	1

Таким чином, дались взнаки передусім зросійщення робітників великих промислових центрів в Україні, інтернаціональна політика лівих партій, чорносотенська агітація тощо. Це позначилось і на фракційному складі II Думи (табл. 4).

Таблиця 4

**Фракційний склад депутатів від українських губерній
у II Державній думі²**

Губернія	соціал-демократи	есери	енеси	трудовики	Українська фракція	кадети	польське коло	мусульмани	октябристи	праві	безпартійні	усього
Волинська	-	-	-	-	-	1	-	-	2	3	7	13
Катеринославська	-	1	-	5	-	3	-	-	-	-	-	10
Київська	5	-	-	2	7	-	-	-	-	1	1	16
Подільська	-	-	-	3	9	-	1	-	-	-	-	13
Полтавська	-	-	-	-	1	-	-	-	8	1	2	12
Таврійська	1	1	-	2	-	1	-	1	-	-	-	6
Харківська	1	-	-	8	-	1	-	-	-	1	-	11
Херсонська	-	-	-	-	-	1	-	-	6	3	1	11
Чернігівська	1	1	1	1	2	2	-	-	-	-	2	10
В підсумку	8	4	1	21	19	9	1	1	16	9	13	102

¹ Государственная Дума. Указатель к стенограф. отчетам. Второй созыв. – Т. 1. – СПб., 1907. – С. 6-25.

² *Киян М. Ш.* Вказ. робота – «Приложение», С. 8; Государственная Дума. Указатель к стенограф. отчетам. Второй созыв. – Т. 1. – С. 6-25.

Отже, із зростанням представництва лівих партій, при скороченні чисельності кадетів, трудовиків, безпартійних, зросло представництво і правих партій, що посилювало поляризацію політичних сил у парламенті, серед депутатів від українських губерній. Підводячи підсумки виборчої кампанії на сторінках київської газети «Рада», М. Грушевський констатував: українці на виборах переважно виступали членами російських партій і закликав обраних депутатів віддавати перевагу блоку трудовиків, а не кадетів у Думі¹.

II Державна дума розпочала роботу 20 лютого 1907 р. В ній теж діяло як самостійна фракція Українська думська громада, склад якої збільшився до 47 депутатів. Серед них — адвокат М. Рубіс, священник А. Гриневич, депутати-селяни Є. Сайко, В. Хвіст, С. Нечитайло, Н. Довгополов та ін. Фракція обрала керівне бюро з 7 депутатів, почала видавати газету «Рідна справа. Вісти з Думи» (двічі на тиждень), яка оприлюднювала промови депутатів, заяви, популярно інформувала читачів про думські справи, публікувала листи виборців до депутатів. Програмними засобами для думської громади були вимоги волі і землі, національно-територіальної автономії та місцевого самоврядування, національної школи та ін.² Вони відстоювались членами фракції у думських комісіях, при обговоренні законопроектів, у заявах і виступах.

Фракція українських депутатів одержала у спадок від своїх попередників кілька законопроектів у справах земельній, робітничій, освітній, з яких і розпочала законопроектну роботу. При обговоренні урядового законопроекту про народну освіту у виступі Є. Сайка були викладені пропозиції українських депутатів: безкоштовна народна школа, в Україні — з викладанням української мови, забезпечення школи якісними підручниками, відкриття тимчасових курсів по підготовці вчителів з мови, літератури, історії України, відкриття курсів з вищеназваних дисциплін у вузах, а в університетах — кафедр, проведення шкільної реформи місцевими органами самоврядування. Депутат з Полтавщини звернув увагу Думи на несправедливий розподіл бюджетних коштів, коли на потреби України залишається трохи більше половини надходжень (280 млн. 3520 рублів) із зібраного.

¹ Рада. – 1907. – 15 лютого.

² Рідна справа. Вісти з Думи. – 1907, 18, 31 травня; Українська суспільно-політична думка у 20-му столітті. Документи і матеріали. – Т. 1 – С. 160-162.

Вдалося лише внести поправку до урядового законопроекту щодо навчання у початкових школах рідною мовою¹.

На шпальтах «Рідної справи» пропагувалися вимоги повернення Україні самоврядування, введення української мови в школах, семінаріях, церквах, судах. На думку членів фракції, зокрема селянських депутатів, усі ці завдання мали вирішуватися законодавчим шляхом і через послідовне реформування державного устрою, економічних і соціальних відносин.

Найбільш гострим питанням для Думи другого скликання залишалось аграрне. Розпочата столипінська аграрна реформа стала об'єктом жорсткої критики, особливо з боку депутатів-селян. Демократична і ліва частини Думи відмовилися не лише затверджувати, а й обговорювати столипінський указ від 9 листопада 1906 р. Харківський депутат Ф. Васютин у своєму виступі з думської трибуни щодо політики переселення малоземельних селян за Урал говорив: «Нам, товариші, пропонують переселення в Сибір. Я — українець. Наші діди й прадіди віддавали життя за Україну, і що ж вони за це отримали?». Селянські депутати одностайно вимагали передати поміщицькі землі у національний земельний фонд. Таким чином, думська громада тісно пов'язувала земельне питання, його радикальне вирішення з вимогами національної автономії.

Як вже відзначалося, буквально з перших засідань I Думи постали питання правового регулювання прав і свобод громадян (понад 50 виступів з цього питання). Депутати з України вимагали амністії для політичних в'язнів, скасування смертної кари, юридичної рівності громадян. Законопроект про рівність громадян зібрав максимальну кількість підписів депутатів I Думи — 151 (з них 35 — українських депутатів)². Менш одностайним було ставлення до проблеми прав і свобод у II Думі, де було помітнішим протистояння між фракціями.

Депутати з України брали активну участь і у вирішенні організаційних питань роботи Думи. Ще у травні 1906 р. I Дума прийняла перші три глави «Наказу Державної думи» (своєрідний регламент російського парламенту), але він не був опублікований Сенатом, і Дума другого скликання прийняла його до тимчасо-

¹ Рідна справа. Вісти з Думи. — 1907. — 20 травня.

² *Киян М. Ш.* Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906-1907 гг.). — С. 115-117.

вого керівництва. Спеціальною комісією з «Наказу» було підготовлено і прийнято глави «Порядок провадження справ у Державній думі» та «Порядок засідань Державної думи». Слушні пропозиції, враховані в «Наказі», внесли М. Гредескул, М. Ковалевський, Л. Петражицький, П. Новгородцев, І. Шраг та ін.¹ Щодо вдосконалення регламенту при обговоренні «Наказу» у II Думі важливі пропозиції вносили В. Сахно — про взаємозв'язок депутатів з виборцями, А. Гриневиц — щодо конкретизації депутатських повноважень — «дійсних, а не удаваних», Є. Щепкін — забезпечення депутатської недоторканності та ін.

Розпочата законотворча робота у II Думі (всього за понад три місяці було внесено 286 законопроектів; з них схвалено лише 20 і відхилено 6)² мала обмаль часу і примарні перспективи втілення їх в закони в умовах жорсткої опозиції з боку лівих партій, трудовиків і кадетів урядовій політиці, особливо аграрній реформі. Царським Маніфестом від 3 червня 1907 р. II Державна дума була розпущена.

Поразка революції і національно-визвольного руху надала уряду царя більше впевненості у реакційному подоланні суспільно-політичної кризи. Маніфест відверто проголошував: нова Дума «должна быть русской и по духу. Другие народности, входящие в состав державы нашей, должны иметь в Государственной думе представителей нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающим им возможность быть вершителями вопросов чисто русских». Всупереч Маніфесту від 17 жовтня 1905 р. і «незыблемому правилу» не приймати законів без схвалення Думи, маніфест передбачав радикальні зміни системи виборів, національного і соціального складу представників народу³. Багатоступінчаста система виборів за новим Положенням про вибори по губерніях і областях встановлювала жорсткі квоти і виключала з виборчого процесу значну кількість категорій населення, зокрема з національних окраїн. Скорочення чисельності складу Думи було проведено в основному за їх рахунок. Скоротилось представництво ряду європейських губерній, в тому числі Київської. Згідно з Положенням в землевласницькій (по-

¹ Государственная Дума. Стенограф. отчеты. Второй созыв. – Т. 1. – СПб., 1907. – С. 88-89.

² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. – Ч. I. Общие сведения. – СПб., 1912. – С. 167.

³ Государственная дума в России. Сборник документов и материалов. – С. 273, 357-381.

міщицькій) курії один депутат обирався 230 виборцями, у першій міській курії (вона ділилася на дві частини) — 1 тис., у другій — 15 тис., у селянській курії — 60 тис., а в робітничій — 125 тис. Внаслідок у Думі третього скликання з 446 депутатських місць 383 отримали поміщики і буржуазія. За національним складом у Думі стало 377 «великороссов», 28 «малороссов», 22 поляки, 12 білорусів, 5 литовців, 4 армян та ін. Провідною силою в III Думі були октябристи (154) та праві. Таким чином, новий виборчий закон вкрай посилив нерівність виборчих прав різних національностей, класів і прошарків населення Росії. Картину фракційного складу депутатів з України дає таблиця 5.

Т а б л и ц я 5

**Фракційний склад депутатів від українських губерній
у III Державній думі (1 сесія)¹**

Губернія, місто	Усього депутатів	Серед них					
		Праві фракції			Фракція Союзу 17 октябрю	Фракція кадетів	Соціал-демокр. фракція
		праві	«націо- нальна» група	помір- ковано праві			
Волинська	13	10	2	1	-	-	-
Київська	13	3	-	8	2	-	-
Київ	2	-	-	1	-	1	-
Подільська	13	4	-	9	-	-	-
Полтавська	12	-	3	-	9	-	-
Харківська	11	2	-	-	8	-	1
Чернігівська	10	-	-	-	10	-	-
Катеринославська	10	2	-	1	6	-	1
Таврійська	6	-	-	-	4	2	-
Херсонська	10	3	2	2	2	1	-
Усього	100	24	7	22	41	4	2

Отже, в III Думі було кому виступати істинно «вершителями вопросов чисто русских» — лише від України 53 правих та 41 октябрист. Це й не давало можливості відновити українську думську громаду.

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. — Ч. I. Общие сведения. — С. 102-106.

Дума розпочала свої сесійні засідання 1 листопада 1907 р. Головами Думи третього скликання послідовно були октябристи М. Хомяков, О. Гучков, М. Родзянко — поміщик з Катеринославщини. Існування двох партійних угруповань — октябристів і правих, октябристів і кадетів допомагала царизму балансувати при розгляді Думою гострих політичних і соціально-економічних питань, використовуючи їх протиріччя в своїх інтересах.

Усього за 1907-1912 рр. в Думу було внесено 2567 законопроектів та 205 законодавчих пропозицій, переважна більшість яких була затверджена, але частина їх відхилена Державною радою¹. Стосувалися вони переважно незначних питань, що й дало підстави називати їх «закончиками», «законодавчою вермішеллю». Справді, про характер розглядуваних законопроектів дають уявлення стенографічні звіти засідання Думи. Так, на 61-64 засіданнях були затверджені кошториси міністерства фінансів, законопроекти про затвердження статусу і штатів Київського художнього училища, на 66-му засіданні — про встановлення в м. Каліші двох посад дільничних приставів, на 91-му засіданні — про надання коштів з державного казначейства на утримання при Каркалинській місцевій команді однієї посади старшого медичного фельдшера тощо, прийнятих і направлених до Державної ради². Загалом, законопроекти стосувались або кошторисних кредитів (60% законопроектів), або встановлення чи зміни штатного складу різних державних установ, різних земських зборів і повинностей. В той же час законодавчі ініціативи Думи й уряду щодо модернізації країни (про посилення судової відповідальності чиновництва, про введення загальної початкової освіти, про введення волосного земства та ін.) гальмувались, не схвалювались Державною радою тощо.

При обговоренні законопроекту про народну освіту, внесенного октябристами на III сесії, депутати від українських губерній подали свій законопроект про введення української мови в початкових школах у місцевостях з переважаючим українським

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. — С. 102-106, 167.

² Стенографический отчет. Государственная дума. Третий созыв. Сессия I. Ч. 3. — СПб., 1908. — Стб. 447, 603-606; Стенографический отчет. Государственная дума. Третий созыв. Сессия III. Ч. 3. — СПб., 1910. — Стб. 2941.

населенням¹. Законопроект, підписаний 37 депутатами і підтриманий іншими депутатами при його обговоренні, було передано до думської комісії з народної освіти, де його й було поховано. Та ж участь чекала й пропозицію депутата з України, професора Київського університету І. Лучицького про законодавче закріплення використання рідної мови у місцевих судах. Пропозицію підтримав і лідер партії кадетів професор П. Мілюков². Але проурядова позиція великодержавного шовінізму більшості Думи зводила нанівець спроби депутатів-автономістів домогтись конституційного вирішення національного питання.

Стенографічні звіти засідань III Державної думи свідчать про участь депутатів з України в роботі думських комісій, підготовці законопроектів. Що ж до їх обговорення, то за винятком розгляду бюджету, декларації уряду, кошторисів міністерств внутрішніх справ, народної освіти, з яких виступали урядовці, голови комісій, лідери думських фракцій, потреба в дебатах відпадала — надто другорядні й дрібні були розглядувані питання й законопроекти. Виступи українських депутатів викликались головним чином обговорюваними питаннями, що стосувались справ бюджетних, освітянських, становища робітників і селян³. Спротив правих і октябристів зводив нанівець навіть ті скромні досягнення, яких домоглася Українська думська громада в I і II Думах. Оскільки склад III Думи влаштовував царський уряд, вона проіснувала впродовж повного терміну своїх повноважень — до 9 червня 1912 р.

Нові вибори 1912 р. відбувались в умовах, які суттєво відрізнялись від попередніх. Наростання політичної кризи примусило царизм вживати запобіжних засобів, вдаватись до адміністративної сваволі, «деланья выборов». До IV Думи, яка працювала з 15 листопада 1912 р. до 6 жовтня 1917 р. з перервами, було обрано 442 депутати — 65 правих, 120 помірковано правих і російських націоналістів, 98 октябристів, 59 кадетів, 48 «прогресистів», 13

¹ Стенографический отчет. Государственная дума. Третий созыв. Сессия I. Ч. I. — СПб., 1908. — Стб. 1569-1577.

² Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 62-63.

³ Стенографический отчет. Государственная дума. Третий созыв. Сессия I. Ч. I, стб. 1872-1881; Ч. 2. — СПб., 1911. — Стб. 563-565; Ч. 3, стб. 49-50; 1098-1099; 1104, 1128, 2351, 2433-2450; Сессия IV. Ч. 2. — СПб., 1911. — Стб. 553; 1197-1198, 1366-1368 та ін.

соціал-демократів. Головою Думи знову став октябрист М. Родзянко¹.

Від українських губерній до IV Думи увійшло 97 депутатів, з яких монархістів було 59, октябристів — 21, кадетів, прогресистів — 14, трудовиків — 1, соціал-демократів (більшовиків) — 2. Отже, за партійним складом українських депутатів явно переважали знову праві — ярі захисники самодержавства. І все ж депутати з України справляли істотний вплив на діяльність російського парламенту. Вони брали активну участь у комісіях, обговоренні загальнодержавних проблем і законопроектів. Участь у парламентській діяльності давала можливість їм заявляти і, по можливості, відстоювати соціально-економічні інтереси населення України.

Вже на першій сесії Думи депутати неодноразово порушували українське питання, становище в краї. Спочатку йшлося про грубі порушення виборчого законодавства під час виборів депутатів до IV Думи у Київській, Чернігівській, Таврійській губерніях, ряді повітів. А 7 грудня 1912 р. при обговоренні заяви Голови уряду з великою промовою виступив лідер чорносотенців В. Пурішкевич, який звинуватив уряд у бездіяльності щодо загрози «українського сепаратизму», небезпеки «проавстрійської пропаганди» М. Грушевського, союзу поляків з українцями та інших «інородців»². Його підтримали праві депутати з України.

Напередодні Першої світової війни національне питання, національна політика набувають особливої гостроти. Українське питання знов загострилось на думських засіданнях 17-20 травня 1913 р. при обговоренні доповіді бюджетної комісії з кошторису міністерства внутрішніх справ: з різкою критикою його політики виступили І. Александров, О. Бур'янов. Лідер кадетів П. Мілюков назвав його політику руйнівною з національного питання і висловився проти затвердження кошторису³. Депутат-більшовик Г. Петровський підтримав критику шовіністичної політики уряду і правих партій. «У всьому світі не знайдеться нічого гіршого, нічого ганебнішого, — говорив він, — ніж те,

¹ Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографический отчет. 1912-1913 гг. Сессия 1. Ч. 1. — СПб., 1913. — Стб. 5.

² Там само. — Стб. 185-210, 286-312, 375-420.

³ Там само. — Стб. 1504-1517, 1556-1595, 1669-1689, 1778-1792.

що роблять у нас над пригніченими народностями». Він наводив приклади переслідувань української мови, мистецтва, жалюгідного стану письменності, порівнював її з письменністю негрів США на користь останніх. Українського депутата підтримали депутати з Польщі, Білорусії. Депутат В. Дзюбинський називав українців державним народом, який має право на рідну мову.

Захищали політику царського уряду, нападали на «мазепинців» депутати з правих партій, октябристи М. Родзянко та П. Скоропадський. Ніякої автономії, виголошував останній. «Нашим врагам нужна автономия, а нам нужна единая и могущественная Россия!» — закінчував промову під оплески чорносотенців цей потомок запорізького гетьмана¹. На противагу таким виступам П. Мілюков, есер О. Керенський, соціал-демократ О. Бур'янов захищали українство. Лідер кадетів підкреслював небезпеку насильницької русифікації і асиміляції в країні. М. Грушевський високо оцінив проукраїнські виступи П. Мілюкова, В. Дзюбинського та інших депутатів з думської трибуни².

Депутати від українських губерній і міст наполегливіше, ніж їх попередники в III Думі, відстоювали інтереси свого краю. Київський професор С. Іванов вимагав організувати в університетах України кафедри українознавства. Красноярський єпископ Нікон разом з українськими депутатами вніс в Думу законопроект про допущення викладання рідною мовою в українських школах, неприпустимість адміністративних утисків щодо українських культурних товариств³. Проте законопроект було відхилено. Як писав з цього приводу часопис «Украинская жизнь», «боязнь українського сепаратизму — одна із стійких керівних ідей внутрішньої політики царизму».

З новою силою українське питання постало в Думі у лютому 1914 р. в зв'язку з столітнім ювілеєм Т. Шевченка. Царський уряд спеціальним циркуляром заборонив відзначення ювілею великого сина українського народу, побоюючись впливу його революційних ідей і шевченкової нищівної критики царату. Депутати з України нагадували їх, внесли запит уряду з приводу циркуляру, звинуватили його у беззаконні і сваволі. Небувалий ви-

¹ Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографический отчет. 1912-1913 гг. Сессия 1. Ч. 1. — Стб. 1841-1844.

² Украинская жизнь. — 1913. — №7-8. — С. 5-14.

³ Там само. — №9. — С. 5-22.

падок в історії Думи: обговорювалось три депутатські запити до уряду (36, 34 і 33 підписи) з приводу заборони святкування ювілею народного поета на п'яти засіданнях (11, 12, 19, 26 лютого і 5 березня). Було заслухано понад 20 виступів, які розкрили всю гостроту наболілого українського питання, ставлення царського уряду до українського народу і його культури¹. Запит 36 депутатів трудової групи було Думою прийнято, інші — відхилено право-октябристською більшістю.

Демократично налаштовані депутати з України в основному підтримували законопроекти і законодавчі пропозиції кадетів і прогресистів. Але, як і Дума попереднього скликання, IV Дума була завалена безліччю другорядних, дрібних законопроектів, що відволікало депутатів від законодавчого розв'язання нагальних соціально-політичних проблем.

IV Дума працювала в умовах наростання революційної кризи, протистояння правих партій і російських націоналістів, що посилили своє представництво. Це звужувало правове поле російського лібералізму, конституціоналізму.

У роки Першої світової війни робота Думи неодноразово переривалася і фактично мало впливала на хід справ. Остання сесія IV Думи відбулася у лютому 1917 р., хоча сама Дума продовжувала існувати. З початку Лютневої революції 27 лютого було утворено Тимчасовий комітет Державної думи, який наступного місяця сформував Тимчасовий уряд. У зв'язку з початком виборів до Установчих зборів від 6 жовтня 1917 р. він розпустив Державну думу.

Таким чином, депутати від українських губерній і міст брали активну участь у роботі російської Думи на всіх стадіях законодавчого процесу, вироблення парламентської процедури, мали справу з реальною практикою вищого представницького органу державної влади Росії. Участь у її роботі дала змогу заявити про наболілі національні і соціальні проблеми українства, привернути на державному рівні не лише загальноросійську, а й міжнародну увагу до українського питання.

¹ Государственная дума. Стенографический отчет. 1914. – Сессия вторая. Ч. 2. – СПб., 1914. – Стб. 637, 707-730, 771-780, 893-934, 1164-1206, 1422-1426.

Висновки

Отже, участь українського представництва у парламентських установах Австро-Угорщини і Росії була плідною і повчальною передусім для самого українства, хоч і не справила вирішально-го впливу на їх історію і долю.

Українська репрезентація вагомо заявила про себе вже в пореволюційному рейхстазі 1848-1850 рр., ініціювавши законодавче вирішення селянського питання, скасування панщини. У подальшому на рівні державного і крайових парламентів вона використовувала парламентську трибуну, легальну пресу для домагань демократизації виборчого законодавства, автономії українських земель, для захисту конституційних прав своїх співвітчизників. Наслідком антидемократичних норм виборчого закону стало незначне за чисельністю українське представництво в Державній раді, польська більшість у Галицькому, румунська — в Буковинському сеймах. І все ж політична значущість українського представництва набагато перевершувала як його чисельність, так і обмежену компетенцію крайових сеймів. Воно сприяло боротьбі західних українців за національне рівноправ'я, автономію, врегулюванню польсько-українських відносин у Галичині, створенню перших політичних партій.

Народившись у 90-х роках ХІХ ст., українська багатопартійність стала важливою складовою боротьби за народне представництво, за конституційні права західних українців. РУРП (УРП), УНДП, УСДПГ виступали за цінності і розвиток конституційного ладу, соборність українського народу. У боротьбі за загальне і рівне виборче право Радикальна та Національно-демократична партії організовували народні віча, активно використовували парламентську трибуну, повітові ради, легальну пресу.

Наслідком демократизації виборчого права 1907 р. стали кількісне збільшення українського представництва в австрійському парламенті, зміни у професійному складі депутатів-українців, поява нової організації форми їх діяльності — Українського парламентського клубу. Його члени розробили чітку програму парламентської діяльності, активно обстоювали з парламентської трибуни національні й громадянські права підданих Австро-Угорської імперії, співпрацювали з іншими представництвами. Парламентська та навколопарламентська діяльність, що зосере-

дилась у рейхсраті та крайових сеймах, стала невід'ємною частиною політичного життя західних українців, які першими завоювали досвід життя у конституційній державі, досвід парламентаризму.

Парламентською школою політичної боротьби для українців були вибори до Державної думи Російської імперії та діяльність у ній.

Антидемократичне виборче законодавство, низька правосвідомість населення зумовили класовий, партійний і національний склад Думи, особливо третього і четвертого скликань, що позначилось на її легітимності і спроможності законотворення. Його наслідком був і склад українського представництва, що став перешкодою до його консолідації, організаційного оформлення, для конституційних і автономістських вимог.

Програвала царському уряду й ліберально-демократична і соціал-демократична опозиція з новонароджених російських і українських партій та організацій. Декларування політичної волі народу вилось в елементарне заперечення демократії і прав меншості, концепції народного суверенітету в його класичному сенсі. До того ж інтелігентський характер цих партій зумовив досить високий рівень конфліктності у відносинах між ними, у впливі на електорат. Так, лише УДРП вступала у блоки з кадетами на виборах до I і II Думи. М. Грушевський констатував: українські сили розпорошені, «розбиті на атоми», панує «розтіч і гуртківство», де партійність вище від спільних національних інтересів¹. Ці чинники теж не в останню чергу вплинули на склад українського представництва в російській Думі.

Участь у законотворенні, організації парламентської роботи, відстоювання інтересів населення України, вимоги реформування системи місцевого самоврядування, законодавчих гарантій українській школі, вирішення земельного питання, законодавчого закріплення прав і свобод людини були головними для українських депутатів в Думі усіх чотирьох скликань. Це дало їм нагоду набути парламентського досвіду напередодні національно-визвольних змагань 1917-1920 рр., використати його у подальшій державотворчій практиці.

¹ Грушевський М. Твори: У 50 т. – Т. 1. – Львів, 2002. – С. 373-375.

Контрольні запитання

і завдання:

1. Дайте характеристику еволюції виборчого законодавства Австро-Угорщини у другій пол. XIX — на поч. XX ст.
2. Дайте характеристику українського представництва в австро-угорському парламенті і крайових сеймах.
3. Який склад мало українське представництво у Державній думі Росії?
4. Які результати цього представництва? Вкажіть причини недоліків досвіду представництва у Державній думі.

Становлення вітчизняного парламентаризму в добу національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.

§ 1. Українська Центральна Рада – вищий представницький орган УНР

Формування складу та представництва УЦР. Процес формування Центральної Ради розпочався ще 3 березня 1917 р. Саме тоді на багатолюдних зборах (понад 100 осіб) представників «українських місцевих и некоторых провинциальных организаций и групп», як повідомляла газета «Киевская мысль», було обрано комітет – «Центральну раду» з 10 осіб¹. Наступного дня на новому зібранні її склад поповнився новими представниками українських організацій і молоді, послано вітальні телеграми Тимчасовому уряду із сподіваннями на задоволення всіх законних прав українського народу. Перша відозва «До українського народу» за підписом «Українська Центральна Рада» датована 9 березня. З цього ж дня збереглися протоколи засідань Ради².

З-поміж реально діючих у Києві політичних організацій у цей час М. Грушевський називає Товариство українських поступовців та малочисельну організацію українських соціал-демократів. Полеміка серед їх активу на спільних зібраннях щодо організації українського політичного центру, її принципів, виборів голови, його заступників очевидно відіграла вирішальну роль. За спогадами Д. Дорошенка, Центральна Рада з самого початку мислилась як «організація парламентського типу»³. І Д. Дорошенко, і М. Грушевський засвідчують у своїх спогадах наявність гострих політичних суперечностей між представниками ТУПу і ескеків про характер майбутньої організації: буде вона ліберально-демократичною чи радикально-соціалістичною.

¹ Киевская мысль. – 1917. – 4 марта.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. / Нац. АН України, Ін-т історії України, Центр. держ. архів вищих органів влади і управління України. – Т. I. 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К., 1996. – С. 38-39.

³ *Дорошенко Д.* Мої спомини про недавнє-минуле (1914-1920): В 4 ч. – 2-е вид. – Мюнхен, 1969. – С. 85-86.

Останні отримали домінуюче положення в Центральній Раді, що позначилося на її діяльності, надало її політиці яскраво виразного соціалістичного характеру.

Вже з перших зібрань представників різних українських організацій лунало прізвище М. Грушевського. Його кандидатура була не випадковою: своєю енергійною багатогранною науковою і громадською діяльністю понад чверть століття він набув високого авторитету в Україні, став одним з провідників нації. На одному з перших засідань УЦР його було обрано (заочно) її Головою. Після повернення із заслання він вже 15 березня головував на засіданні Ради.

Як повідомляла у першому числі заснована Радою газета «Вісти з Української Центральної Ради» 19 березня вже була сформована її Президія (Голова, заступник – В. Науменко, голова Українського наукового товариства; «Товариш» Голови – Д. Антонович, один із засновників і лідерів УСДРП; писар – С. Веселовський, член ЦК УСДРП; скарбник – В. Коваль, професор Київського політехнічного інституту) та 9 комісій: фінансова, правнича, шкільна, агітаційна, редакційна, друкарських справ, маніфестаційна, інформ-бюро, прес-бюро¹. Таким чином, за два тижні свого 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.

Жадання будувати власними силами автономію, згадував М. Грушевський, вимагало вирішення невідкладного завдання – скликання Всеукраїнського з'їзду, «щоб надати Центральній Раді характер справжнього представництва всього організованого українського народу»². Тож було повне усвідомлення невідкладності завдання.

Багатолюдний Національний конгрес (з'їзд) (у голосуванні при виборах голови УЦР брали участь 593 делегати) обрав новий її склад з 118 осіб, Голову – М. Грушевського (за нього було подано 588 голосів), його заступників – В. Винниченка та С. Єфремова³. Близько половини членів Центральної Ради (60)

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 40.

² *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 7.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 60, 63-65.

обиралися за територіальним принципом від губерній та великих українських громад за межами України. 20 місць відводилося київським громадським, військовим, професійним та науково-освітнім організаціям, чим підкреслювалася особлива роль інтелігенції столиці у творенні Ради, а такі міста як Катеринослав, Харків, Одеса, Москва та Петроград отримали по 2 місця. По 5 мандатів дісталася робітничим, селянським, студентським та Кооперативним організаціям. Від політичних партій було обрано: від реформованого ТУПу в Союз автономістів-федералістів – 5; соціал-демократичної – 4, радикально-демократичної – 3, соціалістів-революціонерів – 3, від самостійників – 1. Проте реально перші чотири партії мали значно більшу кількість мандатів завдяки своїм членам, проведеним до Ради через селянський, військовий, робітничий з'їзди та територіальне представництво.

Саме політичні партії визначали характер діяльності Центральної Ради, а її фракції утворювалися за партійним принципом. Із 118 членів Ради не менше 100 були інтелігентами. Слід зазначити, що у процесі виборів до неї не надавалось важливого значення соціальному представництву, порушенням раніше встановлених квот від організацій і територій. Пізніше надіслали своїх делегатів до УЦР Холмщина, Архангельська та інші громади українців. Згодом члени УЦР обирались ще й на професійних з'їздах, зборах українських земляцтв, громадських організацій, партій і союзів, а також кооптувались самою УЦР.

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. Зріс її авторитет як верховного органу¹.

Національний з'їзд надав Центральній Раді право кооптувати до свого складу нових членів, яким вона широко користувалася. З її ініціативи та за безпосередньої участі протягом травня-червня 1917 р. у Києві відбулися всеукраїнські селянський, два військові з'їзди. Всі вони висловили повну підтримку політиці УЦР, обрали Всеукраїнські ради селянських та військових депутатів, які були кооптовані у члени УЦР. Її склад поповнювався представництвом (незначним) національних меншин, губерній.

¹ Політична історія України ХХ ст. – К., 2002. – Т. 2. – С. 36.

Таким чином, УЦР все більше набувала рис загальнонаціонального представницького органу.

На відміну від Центральної Ради, що формувалась з самого початку як «Центральна» діяли ще Ради громадських організацій, офіційно визнаних Тимчасовим урядом. Відбувся й бурхливий процес утворення Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. У період мирного розвитку революції їх стало щонайменше 252¹. Проте в своїй більшості (до послаблення впливу УЦР і більшовизації Рад) вони визнавали її, хоч відразу заявили свої претензії на владні функції в суспільстві.

Друга сесія УЦР, яка відбулася 22-23 квітня, прийняла «Наказ УЦР», за яким склад Ради «має ...поповнювати сама УЦР, згідно постанови з'їзду, через кооптацію»². Її постановою мали засновуватись губернські, повітові і міські Ради.

Рішенням п'ятих загальних зборів УЦР наприкінці червня 1917 р. відбулася нова реорганізація її складу. Комісія з реорганізації національного складу УЦР констатувала: «УЦР як орган української революційної демократії складається з рад робітничих, селянських та військових депутатів». Цим радам разом з представництвом Військового генерального комітету надавалось 471 місце. Територіальному представництву відводилось 81 місце. Розширювалось і урівнювалось партійне представництво – по 5 місць для соціал-демократів, соціалістів-революціонерів, соціалістів-федералістів і трудової партії. Представництво від професійних, просвітніх та економічних організацій тепер виглядало так: по 5 місць одержали вчительська спілка, кооперативи, студентство і 1 – духовенство. Внаслідок реорганізації у складі УЦР налічувалось разом 588 депутатів³.

Комісія вважала, що склад УЦР представляє «майже всю українську революційну демократію». У відповідь на закиди Тимчасового уряду комісія запроєктувала поповнення складу УЦР 177 представниками національних меншин, доручивши організованому УЦР Генеральному Секретаріату провести проєкт в життя.

Таким чином, територіальне представництво в Центральній Раді значно поступалось представництву Рад селянських, війсь-

¹ Гамрецький Ю. М., Тимченко Ж. П., Щусь О. Й. Ради України в 1917 р. (липень-грудень 1917 р.). – К., 1974. – С. 10.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 71.

³ Там само. – С. 138-139.

кових та робітничих депутатів, національних меншин. За спогадами І. Мазепи на місцях утворювалися українські губернські Ради з представників повітових українських Рад, громадських організацій, кооперативів тощо. На губернських з'їздах українських Рад обиралися делегати до Центральної Ради¹. Таке регулювання представництва, як бачимо, здійснювалось цілком свідомо.

Поповнення складу УЦР і розширення її територіального представництва відбулось і на шостій сесії Центральної Ради 8 серпня².

Список персонального складу УЦР тепер налічував 643 особи. Було розширено представництво від Всеукраїнських рад селянських (149), військових (132), робітничих (100) депутатів, «від губерній, великих міст і колоній» (67), від політичних партій – 10, партій російських, польських, єврейських і кадетів – 81 та ін. Тим самим було досягнуто порозуміння між українською та неукраїнською «революційною демократією», поповнено склад УЦР представниками національних меншин.

Отже, формування складу Центральної Ради було завершено. Реально в її роботі брало участь значно менше обраних до її складу депутатів. Загалом характер діяльності УЦР визначали політичні партії соціалістичного спрямування: з 19 партій – українських, російських, єврейських, польських, 17 називали себе соціалістичними. Протоколи загальних зборів передають лише певною мірою всю гостроту міжпартійної боротьби на них.

Щодо національного складу Центральної Ради, то існуючі джерела не дають повної картини. Близько 75% мандатів належали українцям, решта — національним меншинам, у тому числі росіяни мали 14% усіх місць, євреї – близько 6%, поляки – 2,5%³. Так, польські партії і об'єднання були представлені 11 депутатами, єврейські – 50,25 мандатів було призначено національним громадським організаціям, молдованам, німцям, татарам, білорусам, чехам, грекам та ін., але вони так і не скористались своїм правом, не надіславши до Ради своїх представників. Дещо зросло і представництво жінок – з 6 у квітні до 15 у серпні. «Цензові»

¹ Мазепа І. Україна в огні й бурі революції 1917-1921. Ч. І. Центральна Рада – Гетьманат-Директорія. – Кам'янецька доба. – Дніпропетровськ, 2001. – С. 44-45.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 233.

³ Там само. – Передмова. – С. 11-12.

елементи в УЦР не були представлені, адже М. Грушевський відзначав: «роботящої буржуазії у нас не було й нема»¹. Тож не випадково, що з розвитком революції сам Голова Центральної Ради все далі і далі віддалявся від ліберальних кіл, як не випадково й те, що несоціалістичні партії (Союз землеробів-власників, Українська партія хліборобів-демократів та ін.) взагалі не отримали в Раді представництва. Рада стала дійсно органом революційної демократії.

Щодо професійного складу УЦР, то в ньому переважали селяни, військові, представники робітничих, кооперативних та освітніх організацій, інтелігенція. За нашими підрахунками до складу УЦР і передусім її Малої ради в різний час входило 5 колишніх членів І Державної думи, не менше 16 правників, 26 вчених, понад 30 публіцистів і журналістів. На жаль, встановити освітній ценз членів Центральної Ради за відсутністю документальних матеріалів не уявляється можливим. Але саме ці репрезентативні групи задавали тон законотворчій роботі УЦР.

Формування організаційних структур і компетенції УЦР.

Всеукраїнський національний конгрес перетворив Центральну Раду на загальнонаціональний представницький орган, уповноважив її проявити ініціативу у творінні Крайової ради (парламенту), розбудові автономної України, відіграв значною мірою роль Установчих зборів, своєрідної владної конституанти. Конгрес визначив форму державного устрою – національно-територіальна автономія України в складі федеративної демократичної Російської республіки, головні принципи української автономії: повного забезпечення прав нації і національних меншин, недоторканність української території, встановлення кордонів між державами «згідно з волею пограничної людності», участь України у міжнародній мирній конференції². В. Винниченко писав, що вже його скликання стало першим кроком на шляху організації державності³. За висновками М. Грушевського Національний Конгрес поклав початок «національному парламенту, а разом проведена при тому національна організація (при

¹ *Грушевський М.* На порозі Нової України: Гадки і мрії. – К. – 1991. – С. 37

² Там само. – С. 54-55, 58-59, 61.

³ *Винниченко В.* Відродження нації. – К., 1990. – Ч. I. – С. 87, 93.

проведенні виборів)» УЦР, яка мала приготувати ґрунт до парламенту України як територіальної «краєвої Ради»¹.

Це перетворення відбувалося під тиском обставин, вимог народу, висловлених, зокрема, київським віче 19 березня, яке доручило їй порозумітися з Тимчасовим урядом, зажадати його декларації про визнання автономії України в складі федеративної Росії, скликання Всеросійських Установчих зборів. Відповідно до фактичного статусу стихійно складалась і компетенція Ради. Вона зверталась з відозвами до українського народу, на своїх березневих засіданнях розглядала питання про висування кандидатів у гласні губернської земської управи, направляла комісарів в установи освіти, приймала ухвали про підвищення ролі української мови, про організацію професійних з'їздів, розробляла програму Національного конгресу, доручила Науковому товариству у Києві справу визначення етнографічних меж українців та ін. В. Винниченко писав: «Це був центр, до якого радіусами стікались усі хитання пробудженої національної енергії... сюди збігались усі жалі, всі кривди, всі надії, сподівання, плани, розрахунки, міркування»². На них і намагалась реагувати Центральна Рада.

З перших же загальних зборів УЦР розпочинається її перетворення на парламентську установу: формування організаційних структур, розробка і прийняття регламенту, конституції – Статуту автономної України, інших законодавчих актів, розширення компетенції. За пропозицією М. Грушевського на перших загальних зборах УЦР було обрано її виконавчий орган – Комітет Центральної Ради³. До його складу входили Президія УЦР (Голова та два заступники), 17 членів Комітету, обрані Голови комісій та окремі особи, кооптовані Комітетом, – всього 33 його члени.

На тій же сесії 22-23 квітня 1917 р. УЦР розглянула і ухвалила з незначними поправками Наказ УЦР (регламент), який визначав її як «представницький орган всієї організованої української людності», що має своїм завданням виконати її волю, висловлену на Національному з'їзді, «себто переведення автономії України в Федеративній Демократичній Російській Рес-

¹ Грушевський М. Спомини //Київ. – 1989. – №9. – С. 122.

² Винниченко В. Відродження нації. – Ч. I. – С. 80.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 59-65.

публіці із забезпеченням прав національних меншостей, що живуть на території України». За УЦР закріплювались повноваження «ініціативи, об'єднання і керування» представлених у ній організацій, виконання постанов Національного Конгресу, право поповнення свого складу через кооптацію нових членів.

У «Наказі» перелічувались повноваження і порядок роботи загальних зборів УЦР та її Комітету. Загальні збори визначали напрям і характер всієї діяльності УЦР, а Комітет «проводить роботу Центральної Ради в конкретній, постійно змінюючійся обстановці моменту». Збори прийняли також дві постанови – про організацію губернських, повітових і міських українських рад та ухвалили постанову фінансової комісії про оподаткування «для покриття трат, які вимагають наші національні потреби», встановлювались розміри і механізми оподаткування. Таким чином, УЦР впевнено перебирала на себе елементи суверенної влади.

До повноважень Комітету було віднесено підготовку рішень Ради, керівництво роботою її канцелярії, обрання голів постійних комісій, секретарів та скарбника УЦР. «Наказ» не містив чіткого розмежування повноважень Центральної Ради та її Комітету. Судячи з протоколів його засідань, найважливіші питання вважались лише в сфері компетенції загальних зборів УЦР¹.

Отже, правове поле Ради й її Комітету значно розширювалося, а її повноваження та рішення набували загальнодержавного, парламентського значення. Так, 26 квітня під головуванням М. Грушевського Комітет заслухав доповідь комісара Галичини й Буковини Д. Дорошенка про становище в краї. Збори обговорили і затвердили запропоновані ним кандидатури губернських і повітових комісарів. 28 квітня було прийнято «Статут про губернські, повітові та волосні українські ради». М. Грушевський висловив думку про складність переходу «від національного до територіального принципу представництва», особливо – на рівні губерній². І все ж М. Грушевський і В. Винниченко 3 травня на засіданні Комітету визначили компетенцію УЦР як парламенту³.

Треті загальні збори УЦР 7-9 травня одним з головних питань обговорювали питання про економічну політику Тимчасо-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 59-65, 89.

² Там само. – С. 59-65, 78-79.

³ Там само. – С. 81.

вого уряду і, як наслідок, «чи може Центральна Рада займатись розв'язанням економічних проблем», чи ж тільки «політичними справами щодо автономії України?» Члени Ради рішуче висловились за поширення її компетенції і на економіку України, необхідність вирішення, зокрема, аграрного питання. Вирішено було сформувати економічну комісію з представників тих партій, які мають свою економічну програму, – радикальних демократів, соціал-демократів та соціалістів-революціонерів. Загальні збори ухвалили «Наказ» делегації до Петрограду «в справі видання декларації з принциповим визнанням прав українського народу на національно-територіальну автономію». Проте важкі переговори делегації Ради з Тимчасовим урядом 16-21 травня не дали бажаних результатів – українські домагання були відкинуті. Мало додав ясності у політиці Тимчасового уряду щодо України виступ О. Керенського на засіданні Комітету УЦР 19 травня¹. Тимчасовий уряд вперто не визнавав Центральної Ради.

Четверті загальні збори УЦР 1-3 червня 1917 р., поповнені членами Ради селянських депутатів та Військового генерального комітету, заслухавши доповідь голови делегації до Петрограда, ухвалили резолюцію, внесену фракцією есерів, яка рішуче засуджувала позицію Тимчасового уряду. В ній закріплювалося рішення звернутися до всього українського народу із закликом «негайного закладання підвалин автономного ладу на Україні»².

І Універсал стисло і виразно викладає суть прагнень українського народу «порядкувати своїм життям», дати лад законами, виданими всенародним Українськими Зборами (сеймом). Вже 15 червня Комітет УЦР ухвалює організацію Генерального Секретаріату, обирає його основний склад на чолі з В. Винниченком, намічає організацію його роботи³. Щодо кола повноважень останнього в протоколі засідання зазначалося: він має «завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними та іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються». Отже, у її членів була ясність щодо необхідності розподілу компетенції між УЦР і Генеральним Секретаріатом.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 82-83, 85-87, 90-92.

² Там само. – С. 100-101.

³ Там само. – С. 105-106.

Діячі Центральної Ради констатували: з бурхливим розвитком демократичних процесів, розростанням «розміру і сили нашої моральної влади» вона «перетворюється у справжнє народоправство», «революційний парламент»¹. Тому вона мусила розширювати свою компетенцію, взяти на себе функції національного сейму (до скликання Установчих зборів) – законодавчого органу всього українського народу. Це й викликало необхідність створення Генерального Секретаріату, що мав перебрати на себе виконавчі функції.

П'яти загальні збори Центральної Ради 20 червня — 1 липня затвердили входження до неї обраних II Всеукраїнським військовим з'їздом Ради військових депутатів, вітали утворення Генерального Секретаріату, обрали 4 комісії для розгляду справ щодо складу Ради, з підготовки Статуту автономії України, по скликанню територіального з'їзду та з'їзду представників народів Росії. За виробленою практикою загальних зборів на них заслуховувалися доповіді про становище на місцях, різні повідомлення та вітання. Ухвалюється склад коаліційного уряду².

У зв'язку з утворенням Генерального Секретаріату на п'ятих зборах УЦР набула реального значення проблема розмежування функцій між законодавчим і виконавчим органами влади. 23 червня Голова Ради зазначав, що ще на попередній сесії обговорювалося питання «розмежування функцій законодавчих і виконавчих. Але тоді ся справа стояла в площині теоретичній». Тепер, після проголошення Універсалу і організації Генерального Секретаріату, М. Грушевський пропонував передати уряду виконавчі функції Комітету УЦР. Його підтримали представники фракцій українських соціал-демократів і Рад військових депутатів: «УЦР єсть орган законодавчий, а потрібний ще її виконавчий орган» (Д. Личко), «треба творити свої закони» (З. Висоцький), «на Україну повинні йти лише ті закони, які стверджує УЦР» (М. Ковалевський), «УЦР є правовий орган, котрий стає на стежку державності» (В. Винниченко)³.

Прийнята 27 червня загальними зборами Декларація Генерального Секретаріату визначала Центральну Раду як вищий законодавчий, а Генеральний Секретаріат – як її виконавчий

¹ *Дорошенко Д.* Мої спомини про недавнє-минуле (1914-1920). – С. 316.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 106-116.

³ Там само. – С. 116-120, 122.

орган, «котрому вона передає в сій сфері свою повну владу»¹. Вирішивши принципово питання про розмежування компетенції УЦР і Генерального Секретаріату як законодавчого і виконавчого органів, члени Ради залишили нез'ясованими питання щодо їх правового статусу відносно Тимчасового уряду.

П'ять збори внесли принципові зміни і в правовий статус Комітету УЦР. Як свідчать його протоколи, він швидко став керівним осередком Центральної Ради, формував норми представництва і склад її комісій, порядок денний сесій, готував проекти найважливіших рішень, ухвалив організацію Генерального Секретаріату. В руках Комітету зосереджувалися фінанси Ради, ним контролювалася і спрямовувалася поточна робота, здійснювався зв'язок з місцями. 23 червня, інформуючи загальні збори про створення Генерального Секретаріату, М. Грушевський зазначав, що його організація «не усуває Комітету Центральної Ради, котрий має бути «Малою Центральною Радою», несучою законодавчі функції в проміжках між двома сесіями»². Була утворена комісія з реорганізації Комітету, яка доповіла свої висновки і пропозиції 28 червня. В ухваленій на зборах постанові комісії Комітет отримав право «вирішення справ, що належать до компетенції Центральної Ради» між її сесіями, скликання чергових і позачергових зборів, підготовки матеріалів для них, поповнення складу Генерального Секретаріату. Цією ж постановою визначався порядок роботи Комітету, розширювався його склад до 40 членів, обраних від фракцій УЦР, її президії та Рад робітничих, селянських та військових депутатів. Збори надали йому право поповнення складу представниками національних меншин³. Внаслідок реформування Комітет став зватися Малою радою.

П'ять збори вирішували й подальшу долю переговорів Центральної Ради з Тимчасовим урядом, обговорювали проект II Універсалу.

У виданому 3 липня 1917 р. на підставі угоди з Тимчасовим урядом II Універсалі Центральна Рада вимушено заявляла про своє рішуче ставлення проти «замірів самовільного здійснення автономної України до Всеросійських Установчих зборів». Отже,

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 157-158.

² Там само. – С. 116, 262.

³ Там само. – С. 143-144.

початий процес запровадження обмеженої форми державності поступився прагненню до його легітимності.

Зі свого боку Тимчасовий уряд погодився визнати своїм крайовим органом Генеральний Секретаріат. Таким чином, останній набував подвійного підпорядкування, що власне зрікало його більше на політичне маневрування між УЦР і Тимчасовим урядом, ніж на налагодження управління країною. Протягом літа кількісний та персональний склад Генерального Секретаріату тричі зазнав змін. Тільки 1 вересня Тимчасовий уряд затвердив його склад, що відкрило формальні можливості для офіційної діяльності. А час спливав.

На наступних після п'ятих зборів засіданнях Малої ради вирішувалося два головні питання: реалізація постанови зборів щодо удосконалення національного представництва в УЦР і Малій раді, розподілу законодавчих і виконавчих повноважень між Малою радою і Генеральним Секретаріатом. Обговорення цих питань зайняло кілька засідань (2-7 липня)¹. Було ухвалено 30% представництво національних меншин. Складнішим виявилось друге питання. В доповіді з цього питання М. Огороднього чітко визначалось розмежування компетенції: Мала рада є законодавча інституція, відповідальна перед Центральною Радою, а Генеральний Секретаріат – інституція виконавча, яка у своїй діяльності підлегла Малій раді. Проте у розмежуванні компетенції і функцій між Малою радою і урядом не було поставлено крапку.

Рішення про надання законодавчих та інших повноважень Малій раді робило її дієвою структурою українського парламенту. Вона віднині вбирає в себе органічні риси загальних зборів. Її засідання виявляють все більшу продуктивність. Доповнена ще 18 представниками національних меншин, Мала рада обговорює і вирішує питання про поповнення складу Генерального Секретаріату, розробляє і приймає проекти його структури, бюджету, «Статут вищого крайового органу управління на Україні», визначає його відповідальність перед Радою, а між її сесіями – Малій раді². Щодо колізій у відносинах між нею та урядом, то §16 Статуту передбачав їх вирішення у такий спосіб: «Коли Генеральний Секретаріат не згоджується з постановою Малої

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 168-172.

² Там само. – С. 180-182.

ради в якій-небудь справі, остання переноситься на розгляд Центральної Ради, яка скликається негайно». В разі висловлення нею недовіри Генеральному Секретаріату – він подає у відставку (§17). Всі акти Центральної Ради і Малої ради контрасигнуються (скріплюються) Генеральним Секретаріатом (§18). Статут закріплював юридичну силу «законів Тимчасового уряду» на Україні, опублікованих у крайовому урядовому віснику українською мовою. На засіданні Малої ради 9 липня вперше було поставлено питання про створення інституту державного контролю. Таким чином, Статут свідчить про продовження осмислення діячами УЦР і правового закріплення повноважень її різних інституцій, зростання нормотворчої ролі Малої ради.

Шоста сесія Центральної Ради 5-9 серпня 1917 р. розглянула широке коло питань – поповнення її представниками Ради робочих депутатів, неукраїнських організацій, звіт Генерального Секретаріату та його програма, сучасний момент, питання про Українські та Всеросійські Установчі збори, економічна політика, заходи в справах земельних, робітничих і продовольчих та ін.¹ Вона засуджувала «Інструкцію», що ламала попередні домовленості УЦР з Тимчасовим урядом, не давала змоги «демократії України утворити владу на всій території» України. І все ж заради «встановлення доброго ладу» Рада погоджувалась скоротити число Секретарів, доручала Малій раді і Генеральному Секретаріату виробити «статут, що визначав би взаємовідносини» між УЦР та урядом, вироблення ним законопроектів в справі робітничій, земельній, харчовій та освітній, розпочати підготовчу роботу до скликання Українських та Всеросійських Установчих зборів та ін. Отже, діячі Центральної Ради йшли на значні, і як покажуть подальші події, невинуваті поступки Тимчасовому уряду.

Вивчення матеріалів п'ятої та шостої сесії УЦР дає підстави для важливого висновку: сесії Центральної Ради, засідання Малої ради набувають більш виразного парламентського характеру. По-перше, завершено формування складу парламентських і урядових структур, приймаються важливі рішення щодо розподілу компетенції між ними. Усвідомлюється необхідність і вживаються заходи по розширенню національного і територіального представництва УЦР. Це свідчило про досягнення порозуміння

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 220.

між українською демократією та неукраїнськими революційними демократичними колами, дозволило перетворити УЦР з органу суто національного на крайову інституцію, центр політико-правового життя в Україні. Великі надії покладаються на скликання Українських Установчих зборів, які мали обиратися на засадах безпосереднього, загального і рівного представництва. Була створена комісія для розробки виборчого закону, проведення територіальних зборів, організації виборів до Всеросійських та Всеукраїнських Установчих зборів.

По-друге, діями Центральної Ради усвідомлюється, проголошується і започатковується законотворення. І хоч перший етап її законодавчої роботи мав переважно політико-декларативний характер, він безперечно сприяв національному відродженню, був важливою передумовою державного будівництва, розробки його ідеології. Після проголошення I Універсалу Центральної Ради приступила до розробки Конституції України – Статуту автономної України.

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

Насамкінець, змінюється тривалість загальних зборів Ради – з 2-3 до 5-11 днів. Розширився і їх порядок денний. Засідання набували сесійного характеру. Таким чином, Центральної Рада набувала рис не лише представницького органу, а й тимчасового повноважного парламенту – до проведення загальних виборів, скликання Всеукраїнських Установчих зборів. Цим державотворчим перетворенням заважали об'єктивні обставини – політичні впливи іззовні, продовження війни і фронти на території країни, поглиблення соціально-економічної кризи, перешкоди, які чинив Тимчасовий уряд відродженню української державності. Давались взнаки й партійні чвари і суперечки між політичними силами соціалістичного спрямування у самій Центральній Раді, нерішучість, зволікання у розв'язанні нагальних соціально-економічних проблем, передусім – земельного, продовольчого, українізації війська, що стало причиною падіння її авторитету серед народних мас. Це й стало прологом її майбутніх поразок.

Відбувши шості загальні збори, Президія Ради, посиляючись на формальні причини «технічного та грошового характеру» не скликала, всупереч регламенту, загальних зборів протягом двох

з половиною місяців, «ступцювала» на місці. Повноваження і функції УЦР все більше перебирає на себе Мала рада. Так, у серпні-вересні 1917 р. вона прийняла відставку уряду, обговорила й ухвалила його склад, намітила заходи щодо підготовки скликання Українських Установчих зборів, поліпшення продовольчих справ, ухвалила відозву до народу у зв'язку з корніловським заколотом, затвердила бюджет Генерального Секретаріату, заходи по підготовці з'їзду представників народів Росії, заслухала, обговорила і затвердила другу Декларацію Генерального Секретаріату¹. Проте поза увагою діячів УЦР перебували ті ж самі наболілі питання.

Зігнорувала Рада не лише питання організації українського війська, а й потенційну силу Вільного козацтва, яке стихійно народжувалося і зміцнювалося в той час. 3-7 жовтня 1917 р. в Чигирині відбувся з'їзд Вільного козацтва за участю 200 делегатів, що представляли 60 тис. добровольців, головним чином з Лівобережжя й Кубані. Своїми постановами з'їзд зробив спробу надати козацтву організаційні форми у загальнонаціональному масштабі. Поставивши «найперше завдання, щоб вільне козацтво стало військом народу», з'їзд вирішив «Утворити Генеральну козацьку Раду з Наказним отаманом на чолі». До складу Ради було обрано 12 її членів, почесним отаманом «дав згоду» бути генерал П.Скоропадський². Але соціалістичні діячі побоювались командира 1-го Українського полку і знехтували вільним козацтвом.

З ініціативи Центральної Ради у Києві 6-15 вересня 1917 р. відбувся з'їзд представників народів і областей Росії (з'явилося 93 делегати), який одногосно постановив: Росія повинна бути федеративною демократичною республікою³. З'їзд ще більше зміцнив федералістські прагнення діячів Ради. Але він не мав жодних правових наслідків: радикальні діячі Росії прагнули відновити централізовану державу.

З жовтня Мала рада розпочинає активну законотворчу роботу. Важливим напрямком законопроектної роботи стає правове

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1 – С. 258-259, 260, 263-264, 266-269, 270, 271-273, 276-278, 327-330.

² Політична історія України ХХ ст. – Т. 2. – С. 95-96.

³ Протокол съезда представителей народов и областей, созванного Украинской Центральной Радой 8 сентября 1917 г. -Фастов: (Б. в.), 1917. – С. 5.

забезпечення скликання Українських Установчих зборів. Ще 21 серпня Мала рада обрала дві комісії: для визначення компетенції самих Установчих зборів, другу – для вироблення «виборчої ординації» (закону про вибори). Як відзначалось у протоколі засідання 10 жовтня, «через те збори Малої ради були надзвичайно численні»¹. Дебати тривали більше тижня.

Жовтневе повстання під проводом більшовиків у Петрограді вирішило долю і Тимчасового уряду, і Установчих зборів. Вночі 25 жовтня на закритому засіданні Малої ради було створено Крайовий комітет охорони революції в Україні, відповідальний перед Центральною Радою. Отже, тепер вже Мала рада перебрала на себе установчі повноваження.

За матеріалами надзвичайного засідання Малої ради 26 жовтня чітко прослідковується позиція Центральної Ради: відповідальність за події в Петрограді несуть Тимчасовий уряд і більшовики. В резолюції про владу в Україні говорилось про необхідність її переходу «до рук революційної демократії», а не лише до Рад робітничих і солдатських депутатів і засуджувалось повстання в Петрограді. Це спричинило вихід більшовиків із складу Малої ради і наступне більшовицьке повстання у Києві. Але справа вирішилась на користь Центральної Ради, у якій не виявилось серйозного опонента у боротьбі за владу в Україні. На засіданні Малої ради 28 жовтня уряду було передоручено функції ліквідованого Крайового комітету по охороні революції².

Сьома сесія (29 жовтня – 2 листопада 1917 р.) являла собою подальший крок у розвитку Центральної Ради як тимчасового парламенту. Збори заслухали доповіді М.Грушевського про діяльність Малої ради і про роботу комісії з розробки Статуту автономії України, сформулювавши дві найближчі мети: утворення Української Демократичної Республіки як складової частини федеративної Росії і скликання Українських Установчих зборів. «Конституція Української республіки визнає, – говорив Голова УЦР, – що найвищу суверенну владу мають Українські Всенародні збори. Вона оддає частину влади федеральному парламентові Росії»³. Центральна Рада визнавалась як крайовий парламент.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 266, 334.

² Там само. – С. 363, 369, 372.

³ Там само. – С. 374.

Важливе пояснення дав М. Грушевський на загальних зборах і з приводу повноважень Малої ради. Коли представник Бунду О. Золотарьов вніс пропозицію, щоб Центральна Рада підтвердила постанову Малої ради з приводу повстання в Петрограді, Голова УЦР пояснив, що «постанови Малої ради мають таку саму силу, як і повної Ради»¹. Пояснення було сприйняте без заперечень і з повним розумінням. Мала рада сприймалась, очевидно, як скорочений формат УЦР, найбільш здатний до законотворення.

У цей час Мала рада розглядала і приймала рішення щодо розвитку бурхливих політичних подій в Україні, у військах, у справах фінансових. 7 листопада вона прийняла III Універсал, яким проголошувалась Українська Народна Республіка, повновладдя Центральної Ради і Генерального Секретаріату². Під час голосування присутніми були 47 членів Малої ради. Отже, Універсал задекларував самостійність верховної влади УНР, нічим не обмеженої у сфері внутрішнього державного життя, законодавства, управління й суду. Тільки у відносинах з іншими державами УНР була обмежена положеннями щодо федеративного зв'язку з Росією.

Сам факт появи нової держави, визначення її демократичних засад, ставши історичним явищем, відкривав широкі можливості для активного державо- і законотворення. Почалася активна підготовка законопроектів. З цією метою у Малій раді було сформовано спеціальну комісію для розгляду законопроектів. Було зроблено важливий крок у напрямі формування державного механізму – ухвалено 25 листопада закон про виключне право УЦР видавати законодавчі акти УНР та закон про її утримання за державний рахунок. У першому законі йшлося про порядок видання законів, розмежування повноважень на видання нормативно-правових актів між УЦР і її урядом: Центральна Рада видає закони і постанови від імені УНР, за генеральними секретарями закріплювалось право «видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів». Таким чином, закон обумовлював і закріплював законодавчі повноваження виключно за Центральною Радою, розпорядчі повноваження – за Генеральним Секретаріатом.

Восьма сесія УЦР 12-17 грудня розглянула законопроекти Генерального Секретаріату, справу миру, звіт Малої ради та Ге-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 377.

² Там само. – С. 377.

нерального Секретаріату. Доповідаючи про діяльність Малої ради між сьомою і восьмою сесіями, М. Грушевський зазначив: «За цих 6 тижнів прийшлося зробити ту працю, якої в інший час стало б на кілька років. Найважливіше, що було за цей час зроблено, – це проголошення Української Республіки». На сесії гостро дебатовалося питання про мир та землю, було обговорено хід підготовки до виборів Установчих зборів. Закриваючи сесію, М. Грушевський висловив сподівання, що це остання сесія Центральної Ради перед Українською Установчою радою, котрій вона передасть свої права і свою владу. На його думку, якщо у соціальних справах «ми ще не досягли того, чого хочемо, то в політичних досягли більше, ніж думали. Ми стояли і стоїмо на принципі федерації, але обставини склались так, що Україна на ділі стала самостійною, незалежною державою»¹.

Закриваючи восьму сесію, М. Грушевський говорив – «До побачення 9 січня!», але його сподівання на скликання Установчих зборів не справдилися. Через надзвичайні обставини вибори відбулись лише в частині округів, де було обрано 172 депутати (з 301 мандати). Вибори тривали майже до кінця існування УЦР. Тож 9 січня 1918 р. Установчі збори не були скликані, а Всеросійські Установчі збори, як відомо, були розігнані більшовиками.

Остання, дев'ята сесія УЦР відбулася 15-25 січня 1918 р. Вона схвалила IV Універсал, сформувала уряд і його програмні засади, прийняла закон про 8-годинний робочий день, внесла деякі зміни у закон про вибори до Українських Установчих зборів. Було затверджено В. Голубовича на посаді Голови Ради народних міністрів, «першого старшого прокуратора Генерального суду». Учасники Зборів обговорили хід мирних переговорів у Бресті, ситуацію, що склалася у зв'язку з наступом більшовиків та повстанням на заводі «Арсенал», схвалили реорганізацію Малої ради. Було ухвалено: «Всього в Малій раді має бути 82 члена відповідно фракційного складу Великої ради»². Якщо раніше найбільше місць у Малій раді мали УСДРП та УПСР, то тепер українські есери збільшили своє представництво у Малій раді вдвічі, провід Центральної Ради опинився в їхніх руках.

Завершилась сесія увечері 25 січня у зв'язку з наступом більшовицьких військ. УЦР терміново виїхала до Житомира,

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 36-37.

² Там само. – С. 120.

потім – до Коростеня і Сарн. Підписання у Брест-Литовському мирних угод з Четверним союзом відбулося вже 27 січня 1918 р. Повноваження їх ратифікації Мала рада передала, за пропозицією М. Грушевського, Раді народних міністрів, що можна пояснити надзвичайним характером умов, в яких знаходилися діячі УЦР. На Волині вона перебувала до 7 березня. Її компетенцію повністю перебрала Мала рада, яка до того ж працювала в скороченому складі. За умов іноземного панування жодної сесії УЦР зібрати не вдалося, а більшість прийнятих нормативних актів так і не набрали чинності. Останнім нормативним актом Малої ради була Конституція УНР – «Статут про державний устрій, права і вольності УНР», ухвалена 29 квітня 1918 р.

За період існування УЦР склався і удосконалювався її апарат, який забезпечував її роботу, поширення прийнятих законодавчих актів. Канцелярія Ради поділялась на 6 відділів: загальний, кодифікаційний, видавничий, бухгалтерський, бібліотечний та господарський. Вона діяла на основі Статуту, згідно з яким всі її співробітники входили до загальних зборів канцелярії на чолі з комітетом співробітників.

Отже, за компетенцією та її реалізацією Центральна Рада набула основних рис парламенту того часу.

Функції Української Центральної Ради. Свою законотворчу роботу Центральна Рада розпочала з політичних відозв і звернень до українського народу, із закликами домогтися всіх прав, які йому «природньо належать». Вона діє надалі, виконуючи волю Національного конгресу щодо творення автономії України, в той же час – обмежена у законотворенні Тимчасовим урядом, який всіляко перешкоджав (до свого падіння) тому й іншому. Саме це, а також умови поглиблення революції, як на нашу думку, й визначили перевагу політико-декларативного характеру її законодавчої діяльності на цьому етапі.

На одному з перших засідань 14 квітня Комітет Центральної Ради доручив своїм членам Х. Барановському та В. Садовському розробити «Наказ» УЦР та її комітету. Він розглядався на других загальних зборах і, з незначними поправками, був ухвалений. Цей «Наказ» став, за визначенням члену Комітету УЦР П. Христюка, її «внутрішньою конституцією»¹.

¹ Христюк П. Замітки і матеріали до історії Української революції. 1917-1921 рр. – Т. 1-3. – (Б. м.; Б. в.), 1921. – С. 29-30.

Мала рада 11 травня розглянула і затвердила «Наказ» делегації УЦР до Тимчасового уряду з найголовнішими вимогами до нього. При цьому додавались написані М. Грушевським тексти (проекти) декларацій з цих питань¹. Проте українські домагання в Петрограді були відкинуті. І Універсал декларував легітимність УЦР, народженої волею українського народу, необхідність розмежування законодавчих повноважень між Всенародними Зборами (сеймом) і майбутнім російським парламентом. «Ніхто краще нас не може знати, – зазначалось у документі, – чого нам треба і які закони для нас кращі». Універсал мав безперечно значення конституційного закону, започаткував конституційне нормотворення, став правовою основою законодавчої діяльності УЦР.

П'ята сесія Центральної Ради 20 червня обрала комісію по розробці проекту Статуту автономії України, заслухала доповідь М. Шрага про початок роботи комісії та її пропозиції щодо поповнення складу представниками національних меншин, політичних, професійних і громадських організацій. Збори визначили загальну чисельність комісії із 100 членів, принципи і схему пропорційного представництва в ній, терміни підготовки «Наказу» (Інструкції) для комісії². Тим самим забезпечувались важливі умови для плідного конституційного процесу.

Сесія встигла обговорити й ухвалити Декларацію Генерального Секретаріату з програмою і напрямками його дій, підготовлену за кілька днів.

У виданому 3 липня 1917 р. II Універсалі на підставі угоди з Тимчасовим урядом Центральна Рада відмовлялась від автономії України до скликання Всеросійських Установчих зборів. У ньому Центральна Рада обіцяла «підготовляти проекти законів» для внесення їх на затвердження Установчих зборів³. Отже, Універсал звужував, відповідно до угоди з Тимчасовим урядом, правове поле Центральної Ради, сам законодавчий процес, гальмував творення автономної України.

На засіданні Малої ради 15 липня голова правничої комісії УЦР представив проект «Наказу» Генеральному Секретаріату, що викликав бурхливі дебати, які були продовжено наступного дня. «Наказ» – Статут Генерального Секретаріату було прийня-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 86.

² Там само. – С. 120, 125-126.

³ Там само. – С. 164.

то з поправками. Склад уряду визначався у 14 генеральних секретарів. Тут закріплювалось важливе положення щодо законодавчого процесу: «Генеральний Секретаріат передає на санкцію Тимчасового уряду ті законопроекти, які розглянула і ухвалила Центральна Рада»¹.

Важливого значення для удосконалення законодавчого процесу мало прийняття регламенту роботи Малої ради. На засіданнях Малої ради 1 серпня правнича комісія представила проект «регуляміну» (наказу) роботи Малої ради, який з додатками і поправками (11-12 серпня) було прийнято². Сам процес розробки й прийняття регламенту свідчив про прагнення членів УЦР враховувати накопичений досвід, підвищити ефективність слухань та роль комісій. Збори Малої ради ділились на чергові (раз на тиждень) і надзвичайні (по потребі). Для вирішення справ законодавчого характеру регламентом передбачалась кваліфікована більшість голосів і не менше половини для інших справ. Проекти законодавчих актів обов'язково розглядалися комісією, роздавалися перед засіданням членам Ради і обговорювалися після доповіді комісії.

Невідкладність законодавчого регулювання вимагали численні проблеми життя країни, поглиблення політичної і соціально-економічної кризи, в тому числі і кризи довіри до Центральної Ради. Але зв'язаність уряду «Інструкцією» Тимчасового уряду, звуження його компетенції (територіально й галузево), затягування скликання Установчих зборів, невизначеність законодавчих повноважень УЦР паралізували законодавчу діяльність. Звуження компетенції Генерального Секретаріату, зафіксоване в «Тимчасовій інструкції», у другій Декларації Генерального Секретаріату, промовисто ілюструє доля законопроектів, направлених до Петрограда. Так, зокрема, сталося із законопроектами Секретарства земельних справ та іншими, які пролежали в російській столиці до падіння Тимчасового уряду.

Активна законотворча робота УЦР розпочалася лише після падіння Тимчасового уряду і особливо з проголошенням в III Універсалі Української Народної Республіки, які докорінно змінили і розширили правове поле для законодавчої роботи.

На сьомій сесії УЦР 29 жовтня – 2 листопада 1917 р., звітуючи про роботу Малої ради після шостих загальних зборів,

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 179, 181.

² Там само. – С. 208-210.

М. Грушевський до її позитиву відніс формування Генерального Секретаріату та енергійну роботу комісій по законодавчому забезпеченню скликання Українських Установчих зборів і розробці Статуту автономії України. «Ми зустрічались з саботажем і перешкодами Тимчасового уряду», – відзначав Голова УЦР¹. На зборах звітувала комісія по розробці виборчого закону. У прийнятій резолюції були ухвалені головні засади закону і доручено Малій раді розглянути і остаточно затвердити закон. Вперше розглядався земельний законопроект, який передбачав передачу земель у розпорядження земельних комітетів. Збори прийняли резолюцію – «визнаючи цю справу негайною, УЦР приймає законопроект до відома», доручивши його доопрацювання і доповнення Малій раді. Важливим правовим актом стала також постанова УЦР, прийнята на сесії, про з'єднання українських земель. Вона ухвалила: «Поширити в повній мірі владу Генерального Секретаріату на всі відмежовані землі України, де більшість людності є українською, а саме – Херсонщину, Катеринославщину, Харківщину, материкову Таврію, Холмщину, частину Курщини та Воронежчини»².

7 листопада 1917 р. на засіданні Малої ради було прийнято III Універсал, який проголошував Українську Народну Республіку. Цей важливий нормативно-правовий акт давав визначення території УНР, скасовував існуюче право власності на землю, смертну кару, встановлював 8-годинний робочий день на підприємствах, декларував наміри всіляко домагатись миру, захищати всі свободи, здобуті революцією, тощо. Днем виборів до Українських Установчих зборів Універсал проголосив 27 грудня 1917 р., а днем їх скликання – 9 січня. Тим самим він давав відповідь на найгостріші проблеми часу, засвідчував прагнення діячів УЦР зберегти життєдіяльність проголошеної держави за тих екстремальних умов.

Законодавча функція стає пріоритетною в діяльності УЦР і особливо Малої ради. На черзі – Закон про вибори до Установчих зборів. 11 листопада Рада обговорила і затвердила розділ I, а 16-го листопада – розділ II Закону про вибори, обрала М. Мороза головою Всеукраїнської виборчої комісії³. На місцях вже

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 371.

² Там само. – С. 375, 377, 379.

³ Там само. – С. 407, 411, 412.

діяли окружні, повітові, міські і районні комісії по виборах до Всеукраїнських Установчих зборів.

Виборчий закон визначав головні засади скликання Українських Установчих зборів, виборчі округи, права суб'єктів виборчого права, механізми й технологію виборчого процесу¹. Право участі у виборах надавалось «громадянам Російської республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років». Закон був досить розлогим (183 статті) і детально прописував виборчий процес: обов'язки і повноваження виборчих комісій, порядок підготовки виборчих списків, механізм визначення результатів виборів, юридичні гарантії та відповідальність за порушення закону. У галузі державного будівництва цей закон став найбільш вагомим з огляду на парламентські пріоритети УЦР.

Важливим кроком Центральної Ради на шляху удосконалення законотворчого процесу було створення комісії законодавчих внесень з 25 членів УЦР на засіданні Малої ради 12 листопада. Передбачалось, що вона буде розглядати законопроекти, «які вноситимуться Генеральним Секретаріатом в Центральну Раду спішним порядком»². У найближчий тиждень комісія представила опрацьовані законопроекти уряду – про відстрочку призову на військову службу, про амністію, розглянуті і затверджені Малою радою в редакції комісії. Мала рада направила в комісію законодавчих внесень «для деталізації» законопроект про кошти УЦР (її утримання за державний рахунок), представлений фракцією УСДРП. У режимі надзвичайних засідань Малої ради були обговорені і прийняті відповідні постанови 19 і 21 листопада з двох питань – про ставлення до російського Раднаркому і про перемир'я і мир у Першій світовій війні³.

Наступним важливим кроком у законодавчій діяльності УЦР стало прийняття нею 25 листопада Закону про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР. Законопроект був внесений Генеральним секретарем судівництва М. Ткаченком і передбачав визначення правового поля в УНР, порядок видання законів. Всі закони і постанови, які мали силу на території УНР до 25 жовтня 1917 р., оскільки вони не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами УЦР, мають силу і надалі

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 413-432.

² Там само. – С. 432.

³ Там само. – С. 460-462, 466-469.

як закони і постанови УНР. Тим самим були закладені правові основи подальшого законотворення Центральною Радою власної правової системи держави.

Важливе значення для державного будівництва мали закони, прийняті Малою радою на початку грудня: Закон про утворення Генерального Суду, 5 законів у пакеті – закони про державні кошти України, про Головну скарбницю (казначейство) УНР, про Державний банк УНР, про скасування Дворянського та Селянського банків, про цукрову монополію; Закон про шкільне правління, Закон про єврейські громадські ради¹.

Отже, незважаючи на складність ситуації, Рада зробила ще один важливий крок у розмежуванні влади на законодавчу, виконавчу і судову. Ухваливши Закон про створення Генерального суду, який мав складатись з цивільного, кримінального й адміністративного департаментів, вона доручила йому виконувати «всі функції, належні досі Правительствующому Сенатові в справах судових і в справах нагляду над судовими установами і особами судового відомства»². У Законі УЦР «Про утворення Генерального Суду» передбачалось, що Конституцію УНР ухвалить Українські Установчі збори. За місяць до встановленого терміну їх скликання її проект (датовано 10 грудня) було опубліковано в пресі³.

Проект передбачав встановлення в Україні парламентської республіки. Принципове значення має проголошений у розділі IV принцип поділу влади: «Українські Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу ... і формують вищу виконавчу і судову владу Української Республіки». Склад зборів формується на основі «загального, рівного, безпосереднього, таємного і пропорційного голосування». У проекті звертає на себе увагу й останній розділ, який закріплював національно-територіальну автономію в межах УНР, передбачав утворення вищих органів національного союзу – Національної ради і Національної управи кожної народності, а також їх представництво у вищих органах УНР.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 496, 497, 511-512, 515, 527.

² Центральний Державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВОВУ України), ф. 1115, оп. 1, од. зб. 6, арк. 149.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 5-11.

У II розділі закріплювалася система прав громадян України – прав громадянства, політичних, громадянських та особистих прав. Тут обійдено питання про право власності, межі її використання, соціально-економічні права. Очевидно, що ці права мали вияснити довгоочікувані Установчі збори. Але безперечно інше: проект Конституції є найвищим досягненням, вершиною конституційного процесу 1917 р., започаткованого резолюціями Всеукраїнського конгресу, трьома Універсалами УЦР, розробкою Статуту автономії України. Цей процес у розглядуваному проекті набув реального змісту і оформлення, утверджував принцип верховенства права.

Кардинального законодавчого вирішення вимагали численні соціально-економічні проблеми, передусім найбільш гостре – земельне питання. III Універсалом УЦР скасувала приватну власність на землю, доручала Генеральному секретарству із земельних справ «негайно виробити закон про те, як поряdkувати земельним комітетам, обраним народом», встановити державний контроль над продукцією виробництва тощо. Земельне питання, яке обговорювалось на попередніх сесіях УЦР, виявилось головним у роботі восьмої сесії 12-17 грудня 1917 р. На розгляд сесії було поставлено «Тимчасовий земельний закон», представлений урядом, який викликав пристрасні дискусії і критику з боку селян – членів Центральної Ради. На останньому засіданні було обрано парламентську комісію з 23 осіб, яка мала виробити і подати на затвердження Малої ради законопроект із земельного питання¹. Обрана комісія не повинна була роз'їжджатися, доки не буде затверджено її законопроект.

З цим завданням комісія впоралась, і «Тимчасовий земельний закон» був представлений учасникам останньої, дев'ятої сесії УЦР 17 січня 1918 р. Законопроект обговорювався лише на нараді фракцій. У зв'язку з більшовицьким повстанням у Києві наступного дня, відкривши засідання, М. Грушевський порадив зборам затвердити законопроект у цілому. Законопроект було прийнято².

Закон визначав загальні засади вирішення земельного питання – відміну права власності на землю, її належність всьому народу республіки, повноваження УЦР поряdkування землею до скликання Українських Установчих зборів, а також органам

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 35.

² Там само. – С. 113.

міського самоврядування, сільським громадам та волосним, повітовим і губернським земельним комітетам у межах їх компетенції. Закон визначав і основні засади користування «поверхнею землі» (права, мета, норми користування), «перехідні міри». Ним встановлювалося, що «землі відводяться земельними комітетами в приватнотрудове користування сільським громадянам та добровільно складеним товариствам». За свідченням В. Винниченка, сільський пролетаріат в обіцянки і закони про землю не вірив, більше вірячи реальним фактам, а з іншого боку, ідея «соціалізації землі» викликала обурення заможного селянства, «яке лаяло Центральну Раду й агітувало на всі боки проти неї»¹. Отже, запізнений земельний закон остаточно не вирішував земельного питання і Центральна Рада продовжувала втрачати свою опору серед селянства.

Безперечним здобутком законотворчої діяльності УЦР стала розробка і прийняття Закону про національно-персональну автономію. Його текст було вироблено Генеральним Секретаріатом і направлено до комісії законодавчих внесень Ради ще в грудні 1917 р. Його обговорення і внесення поправок тривало на засіданнях Малої ради з 30 грудня до 9 січня 1918 р. Закон² надавав право «кожній з населяючих Україну націй... на національно-персональну автономію, себто право на самостійне устроєння свого національного життя...». При обговоренні законопроекту підкреслювалась велика вага і значення закону – як «великий крок вперед» (М. Рафес), як «великий здобуток» (М. Юдін), а його розробник М. Зільберфарб навіть порівнював його з французькою Декларацією прав людини і громадянина, вважаючи, що закон можна назвати «Декларацією прав націй».

Важливого значення для організації державної влади, правового та фінансового забезпечення функціонування її механізмів мали прийняті постанови та закони про затвердження нових секретарств – пошти та телеграфу, залізниці, продовольчих справ, морських та міжнародних справ. Ще 19 грудня УЦР прийняла Закон «Про українські гроші», який передбачав перший випуск грошей у сумі 500 млн. карбованців³. На початку січня Центральна Рада ввела в дію Тимчасовий закон про випуск держав-

¹ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. II. – С. 373.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 99-101.

³ Там само. – С. 58, 62-63.

них кредитних білетів. Пізніше їй довелося ще раз повертатися до цього питання.

Закладались правові основи військового будівництва. Так, 19 грудня на засіданні Малої ради було розглянуто і прийнято законопроект про утворення комітету з демобілізації армії. 29 грудня УЦР прийняла закон, яким Чорноморський флот оголошувався флотом УНР. 3 січня Малою радою було обговорено і прийнято законопроект з поправками, який став Законом «Про створення народного війська»¹, до аналізу якого ми ще повернемося.

Серед розглянутих і прийнятих Малою радою законопроектів у сфері державного будівництва у грудні 1917 р. – про склад і порядок обрання суддів Генерального та апеляційного судів, про організацію прокурорського нагляду (23 грудня)².

Було вжито перших, невідкладних заходів у галузі соціального захисту населення. На засіданні 28 грудня Мала рада прийняла з поправками два законопроекти – про збільшення окладів робітникам пошти, телеграфу і телефону та про тимчасові правила допомоги виселенцям (тобто інтернованим, переселеним до Сибіру, Середньої Азії)³.

На тому ж засіданні УЦР «без дебатів» прийняла Закон про збільшення плати за грузи на залізницях України. Раніше, 19 грудня – постанови щодо боротьби з бешкетами і пияцтвом. Якщо при цьому звернути увагу на рішення Генерального Секретаріату з цих питань, то очевидно, що УЦР своїми нормативними актами втручалася в сферу компетенції уряду, який, у свою чергу, деякими своїми рішеннями переступав її межі.

Логічним розвитком державо- і законотворення УЦР став її IV Універсал. Проголошуючи самостійність і незалежність Української Народної Республіки, Центральна Рада підтверджувала всі демократичні свободи, викладені в III Універсалі, приписувала Раді народних міністрів розпочати самостійні переговори про мир, встановити державний контроль над банками, торгівлею, забезпечити передачу землі в руки трудящих тощо. М. Грушевський сподівався, що проголошена самостійність «стане твердою підставою забезпечення нашої державності й нашого соціально-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 78-79, 88-90, 91-92.

² Там само. – С. 63-64.

³ Там само. – С. 73.

го будівництва...»¹. Текст Універсалу обговорювався і приймався Малою радою 11-12 січня, де противники самостійності УНР – бундівці, меншовики – намагались довести хибність цього кроку, але безуспішно.

Остання, дев'ята сесія УЦР вітала і схвалила IV Універсал. Незважаючи на загрозу захоплення більшовиками Педагогічного музею, де відбувались засідання Центральної Ради, вона заслухала доповідь П. Христюка про роботу комісії над законопроектом із земельного питання, розглянула три законопроекти: про 8-годинний робочий день, про державно-робітничий контроль над підприємствами, про тимчасові правила для громадських робіт, затвердила нову дату скликання Установчих зборів 2 лютого². Закон про 8-годинний робочий день встановлював не лише тривалість робочого дня і робочого тижня, а й регламентував умови найму, праці, визначав «число свят, коли працювати не належить», компетенцію наглядових і контролюючих органів та ін. Безперечно, закон мав велике соціальне значення, але подальша робота в цьому напрямі припинилась.

Робота над іншими двома законопроектами, не прийнятими останньою сесією УЦР, продовжувалась. Перебуваючи вже у Житомирі, 2 березня Мала рада прийняла Тимчасовий статут про громадські роботи «зادля боротьби зі зростом безробіття, а також задля доцільного вжитку вільних робочих рук»³. Закон передбачав створення спеціальної Ради з організації громадських робіт, встановлював її повноваження, функції та обов'язки.

На наступних засіданнях Малої ради вона розглянула і ухвалила закони: про заведення числення часу за новим стилем, ухвалила Герб УНР (12 лютого), Закон про грошову одиницю та друк кредитних державних білетів (1 березня), Тимчасовий статут про громадські роботи, Закон про громадянство УНР. Закон визначав правовий статус громадян республіки, порядок набуття та позбавлення громадянства УНР. Він проявляв намір законодавця шляхом правового врегулювання вирішити й нав'язану іззовні проблему правового статусу російськомовного населення або тих, хто помічений був у «діяльності, зверненій проти Української держави». В розвиток цього Закону УЦР ухва-

¹ Грушевський М. На порозі Нової України: Гадки і мрії. – С. 73.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 113, 120, 125.

³ Там само. – С. 172-173.

лила 4 березня доповнення його §7 приміткою про право на громадянство тих осіб, хто перебував поза межами УНР до 1 серпня 1914 р. і лише під час війни прожив три роки на території України, а також Закон про реєстрацію громадянства УНР¹. Закон встановлював правила і механізм реєстрації.

В останні дні перебування на Волині Мала рада ухвалила законопроекти, представлені Радою народних міністрів: Закон про адміністративний стан Києва, Закон про передачу міліції Києва в розпорядження Міністерства внутрішніх справ та Закон про покарання всіх учасників війни і повстання проти Української держави². Важливий для державотворення закон було прийнято Малою радою 6 березня – Закон «Про поділ України на землі», який скасовував існуючий поділ на губернії і повіти. УНР розмежовувалась Законом на 32 землі. Раді міністрів доручалося підготувати законопроект щодо організації місцевого самоврядування, органів влади адміністративної, судової і військової.

Після повернення УЦР до Києва вона знов на засіданні 19 березня 1918 р. звертається до проблеми скликання Українських Установчих зборів, його правового забезпечення. На засіданні Малої ради була заслухана доповідь Голови виборчої комісії М. Мороза про вибори. Комісія мала відомості про результати виборів лише з трьох губерній – Київської, Полтавської та Чернігівської. Загальне число обраних депутатів досягло 172, серед яких, зокрема, було 115 українських соціалістів-революціонерів, 34 більшовики. Наслідком обговорення доповіді М. Мороза була ухвалена постанова про скликання Установчих зборів 12 травня 1918 р. Хід і наслідки виборів до них обговорювалися і на наступних засіданнях Малої ради 2, 9, 11-12, 20, 26, 27 квітня (на цей час вибори відбулись у половині округів)³.

Діячів УЦР непокоїв стан чинності прийнятих нею законів. Вона звернулась 13 березня з «Відозвою до громадян Української Народної Республіки», закликаючи їх «спішити залічити тяжкі рани, завдані нашій країні тяжкою війною і усобицями», «братись до роботи громадської», «помагати уряду». Як висловився один з членів УЦР, земельний закон «загубився десь по дорозі в Житомир». Уряд обіцяв видрукувати його в необхідній

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 177-178.

² Там само. – С. 179-180, 181-182.

³ Там само. – С. 294, 301, 309-310, 314.

кількості, «поширити його між людністю»¹. Отже, закони УЦР не набували чинності, бо з об'єктивних причин (фронти, відсутність зв'язку з місцями, падіння її авторитету тощо) не доводилося до відома населення республіки.

Незважаючи на активну правотворчу діяльність Центральної Ради у правовому просторі залишалось ще чимало прогалин, які намагалась заповнити Рада міністрів на чолі з В. Голубовичем та окремі міністерства, видаючи сотні циркулярів, обіжників, наказів тощо. До останнього дня існування уряду УЦР не припинялась його активна законопроектна робота.

Важкою проблемою для УЦР, яка вимагала правового вирішення, була проблема бюджету, порядку державних видатків та засобів його поповнення. Цю проблему намагався вирішити «Законопроект про порядок державних видатків у 1918 р.», представлений комісією законодавчих внесень з подання уряду на засіданні Малої ради 30 березня. Проте законопроект з внесеними поправками було повернуто в комісію «для нового редагування внесених поправок». «Бюджетний законопроект» з поправкою було прийнято 11 квітня. Таке ж рішення було прийнято щодо законопроекту «Про випуск для циркуляції між людністю знаків державної скарбниці». У протоколі засідання згадуються «дрібні законопроекти», які були ухвалені².

Цікаві законопроекти і організаційні питання розглядалися Малою радою 6 квітня³. У зв'язку з вбивством члена УЦР Є. Нероновича комісія законодавчих внесень представила законопроект про анкетно-слідчу комісію, «котра буде збирати відомості та розслідувати на місцях різні випадки порушення місцевими властями законів». Було прийнято відповідний закон, який визначав коло повноважень цієї парламентської комісії та її функції. При обговоренні законопроекту була вперше висловлена думка про необхідність законодавчого закріплення недоторканності членів Центральної Ради.

Правових засад діяльності УЦР стосувалися і кілька наступних законопроектів, ухвалених у редакції комісії законодавчих внесень, – про право безмитного придбання книжок і різних видань бібліотекою Центральної Ради; про підвищення платні

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 197-198, 189-190, 217.

² Там само. – С. 236, 237.

³ Там само. – С. 246-247.

членам Малої ради (9 квітня); про недоторканність особи членів Ради (16 квітня). Останній законопроект було доповнено статтею й про недоторканність членів Українських Установчих зборів і в такому вигляді затверджено. Щодо притягнення до слідства і карного суду члена Ради закон передбачав звичайний судовий порядок і дозвіл УЦР. На засіданнях Малої ради було затверджено також ряд законів – про створення доходів і капіталів через державні ощадні каси, про торфодобування, про єврейську вчительську семінарію та ін.

З великим запізненням УЦР обговорювала і приймала законопроекти з фінансових і економічних проблем. Важке фінансове становище органів місцевого самоврядування примусило УЦР розглянути і затвердити законопроект про асигнування 100 млн. крб. для їх потреб. 20 квітня вона виділила за прийнятим Законом майже 15,5 млн. крб. на утримання земельних комітетів. Закон було прийнято в редакції комісії законодавчих внесень.

Ще у вересні 1917 р. Декларація Генерального Секретаріату передбачала організацію «Економічного комітету» для регулювання всієї справи постачання, промисловості і торгівлі. Проте цей план почав реалізуватись лише в останній місяць існування УЦР та її уряду. 20 квітня фінансово-економічна комісія запропонувала законопроект про утворення Вищої економічної ради УНР з «метою об'єднання всіх державно-господарських заходів уряду, а також попереднього розгляду всіх законопроектів фінансово-економічного характеру». Закон про Головну економічну раду мав 11 статей, містив чітке визначення її призначення, складу, компетенції й функцій¹. Але за браком часу закон так і не було введено в дію.

Завершальним документом, що втілював концептуальні засади державотворення й парламентаризму, стала Конституція УНР, прийнята останнього дня існування Центральної Ради. Її текст враховував здобутки світової і національної політико-правової думки, розвивав основні державно-правові засади, сформульовані в проекті Конституції 10 грудня 1917 р.

«Відновивши своє державне право як Українська Народна Республіка, – починався I розділ «Загальні постанови Конституції», – Україна для кращої оборони свого краю, для певнішого

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 293, 301-302, 307-309.

забезпечення права і охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною». Тут на відміну від попереднього проекту, визначалось необмежене суверенне право народу, тобто всіх громадян УНР, здійснюване через Всенародні Збори України. За формою державного правління й устроєм вона мала бути парламентською республікою, унітарною, з неподільною територією, наданням землям, волостям і громадам права широкого самоврядування на принципі децентралізації. Усім національностям, які мешкали на території України надавалось право «на впорядкування своїх культурних прав в національних союзах». Отже, головні принципи, розгорнутий виклад яких подано в інших розділах Конституції, були підсумком розвитку вітчизняної конституційної думки.

Конституція проголошувала, що влада в УНР «походить від народу». Верховним органом мали стати однопалатні Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу і формують вищі органи виконавчої і судової влади – Раду народних міністрів і Генеральний суд республіки. Місцеве самоврядування мало здійснюватися через виборні ради і управи громад, волостей і земель.

Всенародні Збори УНР за Конституцією обираються загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат від 100 тисяч виборців. Перевірка виборів та затвердження мандатів здійснюються Зборами. Достроково вони розпускаються за їх же постановою або волею народу (заявою з підписами не менше 3 млн. виборців). Основний Закон УНР передбачає оплату роботи депутатів, тобто парламент мав працювати на професійних засадах. Особа депутата проголошувалась недоторканною. Нові вибори за постановою Зборів здійснює виконавча влада у тримісячний термін. Скликає, відкриває Збори їх Голова, обраний попереднім складом зборів, доки не будуть обрані новий Голова, його заступник та «товариші» в кількості, установленій Зборами.

Всенародні збори збираються на сесію не менше ніж двічі на рік. Вони можуть бути скликані (не пізніше місяця) як позачергові і за ініціативи п'ятої частини депутатів. Правосильні рішення приймаються за присутністю і голосуванням більшої частини депутатів. Лише вирішення питань про зміну території,

Конституції, проголошення війни і віддання під слідство і суд міністрів потребують кваліфікованої більшості. Право законодавчої ініціативи і внесення законопроектів за Конституцією належало Президії Зборів у погодженні з Радою старшин Зборів, зареєстрованим фракціям, групам депутатів (у складі не менше 30), Раді народних міністрів УНР, органам місцевого самоврядування, що об'єднували не менш 100 тис. виборців, та безпосередньо виборцям за тією ж кількістю, підписи яких підтверджені громадами і Генеральним судом.

Передбачалось проходження законопроектів через відповідні комісії, внесення не з ініціативи уряду – подання до його відома і Президії, а після доповіді комісії вони розглядались Всенародними зборами. Відхилені законопроекти могли розглядатись наступною сесією, але не новим складом Зборів. У всіх інших випадках порядок їх діяльності здійснюється відповідно до прийнятого регламенту. Прийняті закони і постанови Зборів мали публікуватися як витяги з протоколів їх засідань за підписом Голови або його товариша та одного з секретарів і набували чинності з моменту їх одержання в місцевих установах, якщо інше не встановлено самим законом.

Без ухвали Зборів не допускались встановлення податків, державних позик чи обмежень державного майна, призови до обов'язкової військової або міліційної служби, оголошення війни, затвердження міжнародних угод, встановлення одиниць мір, ваги, монети УНР.

Згідно з Конституцією судова влада в рамках цивільного, карного і адміністративного законодавства мала здійснюватися виключно судовими установами від імені Української Народної Республіки, рішення яких не вправі змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Правосуддя мало бути прилюдним і усним, рівним для всіх, не виключаючи депутатів і урядовців.

Текст Конституції включав і розділ «Національні союзи», який повторював Закон про національно-персональну автономію, де йшлося про права національних меншин в Україні. Передбачалося, що утворені національностями Національні союзи будуть користуватися правом законодавства і врядування, а їх вищим представницьким органом мали б стати Національні збори. Обсяг їх повноважень мав визначатись Установчими Зборами даної нації, а прийняті постанови – Установчими Зборами УНР або її парламентом.

Таким чином, законодавець прагнув повністю використати річний державотворчий досвід, врахувати його здобутки і недоліки. У Конституції було закріплено права громадян України, організація, компетенція і розмежування повноважень законодавчих, виконавчих і судових органів, установ місцевого самоврядування та Національних союзів. Основний закон демократично вирішував і національне питання в Україні. Він утверджував верховенство парламенту в державі. В той же час досить помітна і його неповнота – обійдено мовчанням проблеми власності, земельне питання, визначення кордонів держави, мови, державної символіки, хоч раніше були прийняті спеціальні закони. Залишалась невизначеною компетенція місцевих органів влади УНР. І все ж перерваний несприятливими обставинами конституційний процес в Україні досяг значних вершин, які ставили Конституцію УНР у рівень з тогочасними конституційними актами європейських держав її демократичною спрямованістю, гуманізмом, створенням передумов для її подальшого удосконалення.

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. Промовиста і кількісна характеристика її законотворення. 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 УНР і її самостійності.

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.

Спираючись на повноваження, надані Центральній Раді Всеукраїнським національним з'їздом, під тиском вимог розбу-

дови автономної України вона ще до проголошення I Універсалу почала втілювати **установчу** (державотворчу, організаційну) **функцію**. Серед її заходів – затвердження кандидатур гласних губернських земських управ, оновлення складу Київської міської думи, скликання губернських українських з'їздів, заснування губернських, повітових і міських українських рад, затвердження губернських і повітових комісарів тощо. Невизначеність і невизнаність повноважень УЦР у формуванні органів виконавчої, судової влади, військового будівництва з боку Тимчасового уряду, зрозуміло, обмежували її діяльність у цих напрямках. Проте, щораз наштовхуючись на неприязне мовчання Тимчасового уряду, Рада прагнула вирішувати ці справи самостійно. Так, четверті загальні збори УЦР заслухали доповідь крайового комісара Буковини і Галичини Д. Дорошенка, висловили йому довіру і дали йому «право у відповідних справах говорити і працювати іменем Центральної Ради»¹.

У I Універсалі УЦР проголосувала волю народу як джерело своєї влади, закликала громадян « переобирати адміністрацію» там, де вона ворожа до українства. В її Універсалах вирішувались головні питання установчого характеру щодо **форми української держави**, її ладу спочатку як автономного державного утворення в складі демократичної російської федерації, а потім – самостійної УНР.

17 червня 1917 р. Комітет УЦР ухвалив організувати Генеральний Секретаріат Центральної Ради. На тому ж засіданні було ухвалено призначити Головою Генерального Секретаріату і генеральним секретарем внутрішніх справ В. Винниченка та голів інших секретарств. Його затвердження відбулось на п'ятій сесії УЦР. Через місяць Мала рада ухвалила і його Статут, який визначав правовий статус і функції уряду.

Після появи «Інструкції» Тимчасового уряду УЦР 10-13, 21 серпня прийняла відставку уряду і за результатами наради фракцій та обговорення сформувала Генеральний Секретаріат скороченого складу.

25 жовтня на закритому засіданні Мала рада розглянула політичне становище у Києві і в країні, утворила разом з київськими революційними організаціями Крайовий комітет охорони революції. Сьоме пленарне засідання УЦР 1 листопада затвер-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 90-91.

дило поповнення складу уряду і персональний склад генеральних секретарів.

Серед установчих планів і заходів УЦР цього часу була й спроба «організації центральної влади». Йшлося про плани утворення загальноросійської влади «знизу», через формування коаліційного «однорідно соціалістичного уряду». На засіданні Малої ради 10 листопада В. Винниченко виклав «свій метод» його організації. Мала рада ухвалила викладені пропозиції і доручила Генеральному Секретаріату «вести працю в цім напрямку». Рада поверталась до цього питання 14 листопада, 2 грудня, воно неодноразово обговорювалось на засіданнях уряду. М. Порш від імені ЦК УСДРП мав телефонну розмову з Й. Сталіним, в якій, зокрема, йшлося про «об'єднання всієї демократії»¹. Проте більшовицький Раднарком не підтримав цей намір і невдовзі оголосив ультиматум Центральній Раді.

2 грудня Центральна Рада затверджує на посаді генерального секретаря пошти і телеграфу М. Шаповала, 21 грудня – морського секретарства Д. Антоновича, 22 грудня – створення секретарства міжнародних справ.

Установчі повноваження УЦР закріплювались у проекті Конституції УНР, де йшлося про форму української держави, верховенство законодавчої влади, яка формує вищу виконавчу і судову владу Української республіки.

Після IV Універсалу формування Кабінету міністрів відбувалося вже поспіхом через загрозу захоплення більшовиками будинку Педагогічного музею, де працювала УЦР. На дев'ятих загальних зборах було схвалено склад уряду, хоч деякі кандидати в міністри «більшості Центральної Ради невідомі» як записано в протоколах засідань². Малій раді довелось ще раз вирішувати цю справу після повернення до Києва. Остаточний складений список міністрів і стислу програму дій уряду Мала рада обговорювала ще на кількох засіданнях і затвердила лише 24 березня 1918 р.

Створювались Центральною Радою і **спеціальні органи управління**, такі як Крайовий комітет у справах біженців у липні, Крайовий комітет охорони революції, Головна економічна рада, законопроект про створення якої обговорювався аж до

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 455-456.

² Там само. – С. 114-115.

25 квітня 1918 р. Законом про 8-годинний робочий день передбачалося створення Головної Ради, на яку покладалася реалізація державної політики у цій галузі. Проте ці заходи виявилися надто запізнілими.

Політичні кроки зробила УЦР щодо формування **судової системи** УНР. III Універсал приписував заходи «упорядкування судівництва» у відповідності «з правовими поняттями народу». Вона затвердила нову формулу судових вироків¹. 2 грудня прийняла Закон про утворення Генерального суду, визначивши його структуру, місцезнаходження, компетенцію та нормативну базу. 23 грудня Мала рада розглянула і затвердила законопроекти про склад Генерального та апеляційного судів, про прокурорський нагляд в УНР. Перший закон закріплював за Центральною Радою повноваження обрання суддів таємним голосуванням за списками генерального секретарства судових справ. Призначення прокурорів віднесено другим законом до компетенції генерального секретарства судових справ. 2 січня 1918 р. УЦР обрала 8 членів Генерального суду і 8 членів апеляційного суду. Після повернення до Києва Мала рада 2 квітня обрала ще суддів Генерального та Київського апеляційних судів. Але створити більш ефективний державний механізм в умовах революції і війни, соціально-політичної і економічної кризи було навряд чи можливо.

Важливим напрямком установчої діяльності УЦР протягом її існування була спроба реалізації ідеї **скликання Всеросійських та Всеукраїнських Установчих зборів**, розробка виборчого закону, контроль за виборчим процесом. Ця проблема з усієї гострою постала перед діячами УЦР після падіння Тимчасового уряду. Звітуючи на її сьомій сесії, М. Грушевський говорив про «розчарування демократією російською... Усі наші фракції одностайно признали, що треба негайно скликати Установчі збори України»². Процес підготовки виборчого закону тривав до середини листопада 1917 р., коли Мала рада схвалила цей закон. Після цього УЦР ще неодноразово поверталась до проблеми скликання Установчих зборів, заслуховувала Голову виборчої комісії, визначала стадії виборчого процесу. Проблема скликання Українських Установчих зборів так і не була вирішена.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 407-408.

² Там само. – С. 371.

Вагомими були її кроки щодо відновлення єдності українських земель, у сфері їх **територіального устрою** та **місцевого самоврядування**. Ще в резолюції Всеукраїнського національного конгресу висловлювався протест «проти претензій на землі непольські, заявлені тимчасовою Польською державною радою»¹. В майбутньому Центральній Раді доводилося ще не раз вирішувати проблему єдності українських земель, відстоювати їх від зазіхань зажерливих сусідів. До цієї справи приклав руки і Тимчасовий уряд, обмеживши юрисдикцію Генерального Секретаріату п'ятьма губерніями. Лише після його падіння сьома сесія прийняла постанову «Про з'єднання українських земель», відмежованих Тимчасовим урядом. III Універсалом оповіщалося приналежність території УНР «земель, заселених у більшості українцями».

З самого початку свого існування УЦР розпочала розбудову вертикалі органів представницької влади. Ще 13 квітня 1917 р. Комітетом Ради було вирішено послати листи у всі губернські міста з проханням скликати якнайшвидше губернські з'їзди для того, щоб зорганізувати губернські українські ради. Про організацію губернських, повітових і волосних українських рад була заслухана доповідь на других загальних зборах 23 квітня. Матеріали з цього питання передано до Комітету УЦР «для їх детального розроблення». На їх основі Комітет 28 квітня 1917 р. прийняв статут про губернські, повітові і волосні українські ради.

У свою чергу ради селянських, робітничих і військових депутатів, що виникали під впливом агітації українських та російських соціал-демократів і есерів після Лютневої революції, теж почали вибудовувати свою вертикаль влади. За рішеннями їх всеукраїнських з'їздів, як уже зазначалося, їх представники поповнили склад Центральної Ради. Отже, на місцях діяли поряд українські ради, ради селянських, робітничих і військових депутатів, міські думи, земські збори і управи. Цю систему або скоріше конгломерат органів місцевого самоврядування УЦР намагалась залучити до творення нового ладу, автономії України. Місцеві українські ради і громадські організації залучались до розробки Статуту автономної України. У III Універсалі УЦР приписувалося уряду «вжити всіх заходів до закріплення і по-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 61.

ширення прав місцевого самоврядування, що являються органами вищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку і співробітництва його з органами революційної демократії...». Під останніми розумілись, очевидно, передусім Ради селянських, робітничих і військових депутатів.

19 грудня Центральна Рада прийняла Закон «Про зміну назв земських інституцій»¹. Закон приписував не лише зміну назв земських інституцій, а й їх перетворення: губернські, повітові, волосні земські збори ставали губернськими, повітовими і волосними народними радами, а земські управи – народними управами. Наступний крок у створенні системи органів місцевого самоврядування було заявлено в Універсалі УЦР, де вона приписувала уряду: «... щоб встановити на місцях таку владу, ... яка б спиралась на всі революційно-демократичні верстви народу, ... закликати до співробітництва з місцевими самоврядуваннями ради селянських, робітничих і солдатських депутатів, вибраних з місцевої людності». Таким чином, УЦР намагалась вписати в систему органів місцевого самоврядування Ради селянських, робітничих і солдатських депутатів. Але попри заклики до співробітництва на місцях діяла дуалістична система місцевого самоврядування, яка сприяла анархії.

Подолати такий дуалізм Центральна Рада намагалась в наступних нормативних актах. 6 березня 1918 р. вона прийняла Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», який передбачав поділ країни на землі до остаточного розмежування УНР з сусідніми державами². Законом Рада міністрів зобов'язувалась підготувати законопроект з «організації самоврядування й влади, адміністративної, судової і військової». Але такий законопроект не було підготовлено, а сам склад уряду було реорганізовано. Принципи місцевої влади, подолання її розпо-рошеності знайшли остаточне закріплення у Конституції УНР: «всякого роду справи місцеві порядкують виборні ради і управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада». Єдина система рад та їх виконавчих органів лишилась заповітом Центральної Ради.

УЦР здійснила ряд **установчих заходів** і щодо **власних структур**, які виконували не лише внутрішньопарламентські, а

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 50-51.

² Там само. – Т. 1. – С. 181-182.

й загальнодержавні функції. Так, 27 серпня 1917 р. Мала рада постановила обрати комісію з 13 її членів за участю трьох генеральних секретарів (земельного, продовольчого та внутрішніх справ) для розробки термінових заходів щодо подолання продовольчої кризи. Центральна Рада формувала делегації із членів Ради і Генерального Секретаріату до Петрограда, виробляла «Наказ» делегації для переговорів з Тимчасовим урядом, для участі у мирній конференції, для переговорів з державами Четверного союзу.

Військове будівництво традиційно вважається «ахіллесовою п'ятою» УЦР. Як відомо, лідери її відкидали ідею негайного заведення регулярної армії, навіть після проголошення УНР. Але з самого початку свого існування Центральна Рада надавала важливого значення військовому питанню. У склад поповненої на Всеукраїнському національному з'їзді Центральної Ради увійшли і представники військових частин і організацій. В резолюції Ради від 15 квітня було висловлено її позитивне ставлення до формування українських військових частин¹. Постановою других загальних зборів УЦР вона висловила своє задоволення з приводу формування Першого українського полку². Проте формування полків імені гетьманів П. Полуботка, Б. Хмельницького загострили небажання солдатів виїхати на фронт, на чому фатальним чином наполягали діячі УЦР, наростання анархії в армії.

На п'ятих і шостих загальних зборах військові члени Ради склали близько чверті їх загальної кількості. За доповіддю комісії з військових справ Мала рада 15 липня ухвалила резолюцію, де йшлося про необхідність послідовного «переведення комплектування і реорганізації в Україні на національно-територіальних підставах армії в тилу і частин, одведених в тил для реорганізації...»³. Передбачалось створення при Генеральному Секретаріатові «спеціального розпорядного органу». За статутом Генерального Секретаріату до його складу входило і секретарство з військових справ. Напередодні більшовицького жовтневого перевороту у Петрограді за пропозицією Генерального військового комітету Рада прийняла рішення направити своїх комісарів у 15 дивізій, «призначених для українізації», в комітет постачан-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 68.

² Там само. – С. 70

³ Там само. – С. 179-180.

ня військ Південно-Західного фронту¹. Після повалення Тимчасового уряду УЦР затверджує кандидатуру С. Петлюри генеральним секретарем з військових справ², опікується долею Чорноморського флоту, приймає Статут Морської ради, яка займалася питаннями його українізації.

З проголошенням УНР Центральна Рада продовжує неспішну політику в сфері військового будівництва, реформування армії. В умовах розвалу царської армії і стихійної демобілізації вона 14 листопада створює Крайовий комітет у справі відстрочок, а в грудні – демобілізаційний комітет; приймає закон про відстрочку призову на військову службу і відкомандирування з військ громадян УНР, Тимчасовий законопроект про флот УНР. Залишившись практично без власних військових формувань, вона лише в січні 1918 р. приймає Закон «Про створення народного війська»³. Ним доручалось, зокрема, Генеральному Секретаріату розробити закон про народну міліцію, а Генеральному секретарству з військових справ «негайно приступити до організації і набору кадрів інструкторів».

Таким чином, слід уникати спрощеної трактовки військової політики УЦР. По-перше, у програмах всіх політичних партій соціалістичного спрямування, зокрема, представлених в УЦР, проголошувалася заміна (в мирний час) постійного війська народною міліцією. Цю позицію поділяли й М. Грушевський⁴, В. Винниченко, судячи з його статей в «Робітничій газеті»⁵. Так, М. Грушевський вважав: «Нормальною формою охорони для держави демократичної являється народна міліція». Проте – «нам якийсь час буде доконче потрібна хоч невелика, але добра, тверда, дисциплінована армія» — писав про необхідність реформування існуючої армії. Однак байдуже ставлення Ради до запитань 1-го Українського корпусу П. Скоропадського призвели до припинення його існування. По-друге, до падіння Тимчасового уряду військові справи були вилучені ним з відання Генерального Секретаріату. По-третє, з падінням самодержавства в Росії розпочався незворотний процес розпаду і стихійної демобілізації царської армії. Як свідчать протоколи бурхливого засідання

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 351.

² Там само. – С. 381.

³ Там само. – Т. 1. – С. 440-441, 443-444; Т. 2. – С. 49, 78, 79, 90-91.

⁴ *Грушевський М.* На порозі Нової України: Гадки і мрії. – С. 49.

⁵ Робітничая газета. – 1917, 12, 21 квітня.

Малої ради, при обговоренні законопроекту тодішній генеральний секретар військових справ М. Порш констатував: «Фактично армія вступила в стадію стихійної демобілізації. Солдати розбігаються. Майно гине. Штаби, ради, комітети – безсилі боротись з цим»¹. У таких умовах створення українського війська було, зрозуміло, справою надзвичайно складною. По-четверте, УЦР розпочала його творення значно раніше, ніж у Росії, і була безперечно піонером. Піонерським був і план збереження військових кадрів, творення народного війська на професійній основі, служби за договором. Проте часу на його формування вже не залишилось і під час більшовицького наступу на Київ виявилось, що його практично нікому було захищати. Так діячі Ради стали жертвою власних соціалістичних ідеалів.

Важливою складовою діяльності УЦР була її **фінансово-бюджетна діяльність**, яка мала до того ж елементи законодавчої та контрольної функцій. Зрозуміло, що для фінансового забезпечення державного будівництва, соціально-економічної політики потрібна була власна фінансова система з бюджетом, своєю грошовою одиницею, джерелами поповнення національної скарбниці тощо. Проте надзвичайно складні умови, в яких діяла УЦР, позбавляли її можливості створити повноцінну фінансову систему.

Виборюючи автономію України, УЦР набувала досвіду в розробці податкової і фінансової політики, хоч і була зв'язана «Тимчасовою інструкцією». Помітно й інше – податки призначались для покриття видатків, головним чином, центральних українських установ.

З проголошенням УНР Центральна Рада приділяє значну увагу фінансовому забезпеченню державотворення – приймає закон про утримання Ради на державний кошт, затверджує видатки на народну освіту, на допомогу зв'язківцям. 9 грудня приймає фінансові закони – про державні кошти, Головну скарбницю (казначейство, Державний банк, скасування Дворянського та Селянського банків), цукрову монополію, яка визнавалась виключним правом Державної скарбниці². Тобто, хоч із запізненням, започатковувались основи власної фінансової системи.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 90.

² Там само. – С. 527.

В умовах загострення фінансової кризи УЦР ухвалила закон про випуск українських грошей на суму 500 млн. крб. На початку січня 1918 р. – Тимчасовий закон про випуск державних кредитних білетів, закони про асигнування продовольчих інституцій, головної комісії по виборах до Українських Установчих зборів та ін. 1 березня – про грошову одиницю, биття монети та друк державних білетів¹. Грошовою одиницею стала гривня. В умовах австро-німецької окупації і наростаючого вакууму навколо УЦР ці заходи мало що змінювали.

Таким чином, УЦР в основному була створена власна фінансова система УНР. Проте гостро стояла проблема бюджету держави в цілому, який в умовах надзвичайних обставин державотворення не розроблявся вчасно. Лише після повернення УЦР до Києва, 30 березня «Законопроект про порядок державних видатків у 1918 р.» було винесено на розгляд Малої ради. Цей «Бюджетний законопроект» (назва з'явилась вперше. – В. Є.) обговорювався двічі і був затверджений лише 11 квітня з розписом видатків і прибутків на 4 місяці². На цьому робота над бюджетом припинилась.

У своїй державотворчій діяльності Центральна Рада виконувала й **контрольні функції**. З утворенням Генерального Секретаріату після I Універсалу важливим напрямком роботи УЦР стає заслуховування й обговорення звітів уряду, які ставились в порядок денний загальних зборів, заслуховування Голови уряду, окремих генеральних секретарів (після IV Універсалу – міністрів), у тому числі з окремих питань внутрішньої і зовнішньої політики – на Малій раді. Обговорювались і затверджувались програмні декларації уряду, приймалось рішення про довіру тощо. У першому і скороченому складі Генерального Секретаріату за «Тимчасовою інструкцією» була введена посада генерального контролера, який брав активну участь у парламентських слуханнях, обговореннях фінансових законопроектів. На загальних зборах УЦР і засіданнях Малої ради широко, особливо після проголошення УНР, використовувалась практика «інтерпеляцій» (депутатських запитів) до уряду. На деяких засіданнях Малої ради інтерпеляції домінували, особливо з приводу надзвичайних подій.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 106.

² Там само. – С. 236, 265.

Незважаючи на складні політичні і соціально-економічні умови в країні, деструктивні процеси, УЦР здійснювала, хоч і в обмеженому обсязі, контроль за додержанням і захистом проголошених в Універсалах **прав і свобод громадян**, національних меншин. Часто до цих питань наvertsали увагу УЦР надзвичайні події – виступ полуботківців, розстріл солдатів полку ім. Б. Хмельницького, агітація і репресивні дії більшовиків та ін., які викликали інтерпеляції з вимогами вжиття невідкладних заходів, прийняття нормативних актів.

Вперше у вітчизняному конституційному будівництві УЦР у Конституції УНР закріпила такі невідчужувані права, як право на життя, особисту недоторканність, повну свободу «переміни місця перебування», проголосила рівність прав громадян республіки, неприпустимість будь-яких привілеїв та ін. Важливою конституційною нормою було положення в Конституції про те, що «позбавити громадянських прав громадянина Української Народної Республіки може тільки постановою суду Республіки». Основний Закон республіки передбачав закріплення властивих усім демократичним Конституціям політичних прав людини – свободу слова, друку, організації страйку, участь в управлінні державними справами, у виборах.

Як орган законодавчої влади УЦР приділяла значну увагу розробці **внутрішньої політики**, намагалась впливати, а власне й керувати безпосередньо і через уряд складними внутрішньополітичними процесами. З аналізу законодавчої діяльності Центральної Ради видно прагнення її діячів до законодавчого регулювання в сфері політичній, соціально-економічній, культурній, військового будівництва та ін. Безперечно, тут є здобутки і не вирішені проблеми. До найбільш значних досягнень УЦР щодо розробки основ державотворення є її чотири Універсали, які формулювали національні завдання на етапі боротьби за автономію України, утворення УНР та ствердження її самостійності. Конституційне значення мали прийняті УЦР Статут Генерального Секретаріату, Закон про вибори до Установчих зборів УНР, Закон про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР, Закон про громадянство УНР, Закон про національно-персональну автономію, Тимчасовий земельний закон та ін.

На початку розбудови УНР Центральна Рада досить чітко окреслила у III Універсалі найважливіші заходи і напрямки своєї

внутрішньої і зовнішньої політики: скасування приватної власності на землю, упорядкування праці робітників, встановлення 8-годинного робочого дня, вирішення продовольчого питання, розширення місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян УНР, її національних меншин, скасування смертної кари, заходи щодо мирних переговорів. Далеко не все з проголошеного Центральною Радою їй вдалось вирішити, особливо – земельне, економічні питання. Складність умов державотворення, дефіцит часу і неспроможність УЦР реалізувати свою державотворчу програму визначили долю і подальшого державотворення, і її власну.

У **зовнішньополітичній діяльності** УЦР, обмежена компетенцією Тимчасового уряду до його повалення, лише протестувала проти претензій сусідніх держав на українські землі, підтримувала домагання їх населення.

З проголошенням УНР Центральна Рада ставила за мету вийти на міжнародну арену, утвердитись як суб'єкт міжнародного права. Закон про створення секретарства міжнародних справ відносив до його повноважень міжнародні зносини, охорону інтересів українських громадян поза межами УНР¹. У затверджених Малою радою нотах Генерального Секретаріату урядам республік, утворених на території Росії, підкреслювалась самостійність її міжнародної політики². УЦР сформулила делегацію на мирні переговори у Бресті, інформувала населення республіки, членів Ради на дев'ятих загальних зборах про їх хід. Уряд одержав повноваження на сесії підписати Брестський мирний договір.

27 січня 1918 р. делегація УНР підписала мирний договір і додаткові угоди між УНР і державами Четверного союзу, а також таємний договір з Австро-Угорщиною про статус Східної Галичини і Буковини³. Справи миру, умови додаткової угоди обговорювались і пізніше на засіданнях Малої ради. Ратифікація мирного договору відбулась на засіданні 17 березня. Оцінюючи його значення, В. Винниченко писав: «Для української держави цей мир безперечно був би з різних боків дуже корисний. Насамперед, ним українська держава визнана такими повноважними

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 62-63.

² Там само. – Т. 1. – С. 514-515; Т. 2. – С. 48-49.

³ Там само. – С. 137-142, 143-150, 150-151.

суб'єктами міжнародного права, як Центральні держави»¹. Активна зовнішньополітична діяльність УЦР продовжувалась до кінця її існування.

Отже, здобутки Центральної Ради у парламентській діяльності, здійснення нею законодавчої, установчої, контрольної, бюджетно-фінансової, внутрішньополітичної і зовнішньополітичної функцій досить вагомі. Розглянуті і прийняті нею закони, універсали, постанови мали велике значення у правовому оформленні УНР, продемонстрували тверду волю українського громадянства до захисту суверенності УНР, що фактично вже стала самостійною і незалежною.

Порядок роботи Української Центральної Ради. Порядок роботи УЦР, парламентські процедури вироблялись власним досвідом і найменше – за зразками європейськими чи російської Державної думи². Тут давалась взнаки революційна, соціалістична природа Центральної Ради. Її члени розпочинали парламентську діяльність, маючи переважно досвід роботи в земських установах, в політичних та громадських організаціях, у проведенні зборів, з'їздів, мітингів. Це не могло не позначитись і на порядку роботи Ради. За соціальним, партійним складом, рівнем освіти, соціалістичною спрямованістю її члени менш за все були налаштовані рахуватись з парламентськими традиціями. Парламентський досвід набувався поступово, вимушено.

Реорганізація Ради на Національному конгресі перетворила її на вищий український 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 розпочалися за пропозицією М. Грушевського «відчитанням протоколу перших загальних зборів УЦР» та «оглядом» роботи її Комітету³. Цей порядок закріпився на наступних сесіях.

Важливим кроком, який визначав правові форми роботи УЦР, стало прийняття 23 квітня регламенту – «Наказу УЦР»⁴. За ним

¹ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. II. – С. 289.

² За проведеними автором підрахунками до складу УЦР у різні часи входили колишні депутати I Державної думи М. Біляшівський, А. Вязлов, В. Чехівський, В. Шемет і І. Шраг

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 69.

⁴ Там само. – С. 71-72.

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 друкувались 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 членами 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 було вирішено обрати тимчасову комісію з представництвом від фракцій «для вироблення зовнішнього порядку під час засідань». Було запропоновано перевіряти посвідчення при вході, заборонити сидіти на естраді і стояти в проходах, для дотримання порядку в залі і кулуарах («хорах») установити розпорядчиків. Тим самим надавалось важливого значення організації 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 1917 р. 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 голосів¹. Як видно, такі положення парламентської процедури були продиктовані надзвичайно складними умовами розвитку революції, питаннями, «які щодня висуває

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 143-144.

життя». Ці умови спричинили і включення до порядку проведення закритих загальних зборів: п'ята сесія в режимі закритого засідання обговорила результати переговорів з Тимчасовим урядом, проекти II Універсалу і Декларації Генерального Секретаріату¹.

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 рішучого голосу»².

Важливого значення для подальшого удосконалення парламентських процедур і вітчизняного парламентаризму мало прийняття 1 серпня 1917 р. регламенту – «Розкладу роботи Малої ради і її комісій»³. Регламент роботи Малої ради передбачав і досить ретельно прописував законодавчий процес, місце в ньому комісій 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.

Протоколи зборів УЦР свідчать, що суворого додержання регламенту їй домогтись вдавалось далеко на 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, знову ж таки, – об'єктивні обставини, калейдоскопічна зміна політичних подій у країні і за її межами, що негативно позначилось на порядку роботи УЦР.

І все ж, попри всі складнощі, порядок роботи УЦР набуває сталості, дотримання регламенту, набутих традицій, удосконалення парламентських процедур. 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

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 145-156.

² Там само. – С. 169, 171.

³ Там само. – С. 210.

щомісяця, «але на довші сесії»¹. Була змінена тривалість сесії, яка визначалась складністю питань порядку денного: 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 жваво реагувала на виступи членів Центральної Ради.

Кожна з функцій УЦР як тимчасового українського парламенту (законодавча, установча, контрольна та ін.) здійснювалася за певною процедурою. Провідне місце серед вироблених, прийнятих процедур займала законодавча процедура.

Як можна судити з тексту «Розкладу роботи Малої ради», право законодавчої ініціативи надавалось членам Ради та Генеральному Секретаріату. Після проголошення УНР необхідність удосконалення законодавчого процесу примусила Центральну Раду створити комісію законодавчих внесень (25 членів – представників усіх фракцій). 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. 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 довелось розглядати законопроекти за ініціативою органів місцевого самоврядування чи самого населення: дистанція між ними і Радою особливо збільшилась з приходом в Україну закликаних нею німецьких та австрійських військ.

Законодавча процедура в УЦР включала кілька стадій і етапів. Законодавча ініціатива або ж готовий законопроект надходив до відповідної комісії, яка або сама готувала законопроект (Ста-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 83.

тут 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 розглядалися постатейно, в трьох читаннях чи в поіменному режимі. Саме за останньою процедурою приймалися Малою радою III і IV Універсали.

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»¹. Більш повне уявлення про законодавчий процес в УЦР, сам порядок підготовки і розгляду законопроектів дає процедура підготовки найважливіших, складних законів, таких як Тимчасовий земельний закон або Закон «Про національно-персональну автономію».

Спроба УЦР ще влітку і в жовтні 1917 р. розглянути й затвердити земельний законопроект, розроблений Секретарством земельних справ і представлених Тимчасовому уряду, «наслідків не дали»². Після його падіння на сьомій сесії Центральної Ради 30 жовтня Секретарство земельних справ представило загальним зборам той же законопроект про передачу землі земельним комітетам. За прийнятою резолюцією, проект якої було запропоновано фракцією соціалістів-революціонерів, законопроект було вирішено прийняти «до відома». Визнаючи цю справу негайною, збори доручили Малій раді «детально обміркувати», доповнити, ухвалити його «і через Секретаріат перевести в життя, ідучи невпинно до соціалізації землі»³. Проте справа підготовки закону виявилася складнішою.

При обговоренні проекту III Універсалу на засіданні Малої ради лунали протести проти переходу землі в розпорядження земельних комітетів без викупу. Проте, враховуючи радикальні вимоги найбільшого селянства, III Універсал сповіщав про скасування існуючого права власності на землю, оголошував її

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 63.

² Там само. – Т. 1. – С. 356-357.

³ Там само. – С. 377.

власністю всього трудового народу і передачу йому землі без викупу. УЦР доручала генеральному секретарству земельних справ негайно розробити закон про те, як поряdkувати земельним комітетам до Українських Установчих зборів. Та земельні комітети вже розподіляли поміщицькі землі та майно.

На восьмій сесії УЦР було зачитано проект «Тимчасового земельного закону» і почалось тривале і гостре його обговорення на шести засіданнях 14-17 грудня. Було схвалено резолюцію, запропоновану фракцією соціалістів-революціонерів, яка визнала законопроект «не відповідаючим інтересам трудового селянства України», пропонувала створити комісію з представників фракцій, «з правом кооптації фахівців з дорадчим голосом», «цілковитого скасування власності на землю та соціалізації її». За резолюцію есерів проголосувало 131, проти –101, утрималось 13 членів Ради. Проект резолюції фракції українських соціал-демократів, який пропонував створити комісію на пропорційній основі, не набрав більшості. Таким чином, домінування есерів в УЦР визначило найголовніші засади вирішення земельного питання, вирішально вплинуло на порядок подальшої роботи над проектом закону.

У IV Універсалі повідомлялось про закінчення роботи комісії. Законопроект «цей буде розглянуто за кілька днів у повній Центральній Раді»¹. Але робота останньої відбувалась «під гарматні постріли та вибухи снарядів», як записано в протоколі, і тому процедура обговорення законопроекту була порушена. П. Христюк лише виклав «основні принципи та головні ідеї» нового законопроекту та прочитав його². На наступному засіданні загальних зборів М. Грушевський запропонував зборам «без обговорення затвердити внесений напередодні проект земельного закону в цілому з тим, щоб потрібні дрібні поправки до цього закону потім зробити Малій раді». Центральна Рада одногolosно прийняла земельний закон. Так надзвичайні обставини й есерівські уподобання Голови УЦР позначились на багатостраждальному законі та процедурі його читання, обговоренні та й прийнятті.

Більш гладко йшла підготовка Закону «Про національно-персональну автономію». Законопроект, який довго вироблявся Генеральним Секретаріатом, було представлено в Малу раду з

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 103.

² Там само. – С. 113.

поправками комісії законодавчих внесень 30 грудня 1917 р. Розпочалось його обговорення, яке тривало до 9 січня 1918 р. Закон було прийнято з поправками «після постатейного читання і детального обміркування... одногосно під грім оплесків усіх присутніх»¹.

Законодавчий процес не зупинився і під час перебування УЦР на Волині. Незважаючи на те, що Мала рада збиралася не в повному складі (найменше – 12-14 її членів), вона приймала важливі закони і рішення. Судячи з протоколів, це відбувалося за спрощеною процедурою: внесення раніше напрацьованих законопроектів тією чи іншою комісією (частіше – комісією законодавчих внесень), які приймалися після короткого обговорення або й без нього. Так були прийняті закони про перехід України на нове літочислення, про державну символіку, про грошову одиницю, Тимчасовий статут про громадські роботи та ін.

Після повернення до Києва засідання Малої ради відбувалися (майже щоденно) за звичайним режимом – «членів Ради багато. Хори переповнені публікою»². Більше уваги приділяється додержанню регламенту, ретельному опрацюванню проектів законів, їх обговоренню.

Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих УЦР, оформлялися її канцелярією і підписувались Головою Ради або одним з його товаришів чи заступників, секретарем, а стверджувались генеральним писарем чи виконуючим його обов'язки. Короткі закони або постанови УЦР друкувалися у вигляді витягів з протоколу засідання. Законодавчі акти друкувалися у газетах «Вісти з УЦР», «Нова рада», «Вісник Генерального Секретаріату», «Народна воля», «Робітничка газета» для широкого ознайомлення населення. Текст Конституції УНР 29 квітня 1918 р. був розглянутий Малою радою у трьох читання і прийнятий. Проте на його промульгацію вже не вистачило часу і Основний Закон УНР не набрав чинності.

Інші парламентські процедури відрізнялись лише їх спрощеним порядком.

Таким чином, Центральна Рада вповні реалізувала компетенцію і функції, порядок роботи парламентської установи, якою

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 82-83, 87-88, 98.

² Там само. – С. 190, 195, 226, 231 та ін.

вона поступово стала попри всі недоліки і невирішені проблеми, особливо – територіального представництва. Останні – наслідки не лише непрофесійного складу УЦР, політичних уподобань її лідерів і діячів, але й надзвичайно складних обставин, в яких вона діяла. Як зазначав видний діяч Ради О. Шульгін, раптовість розриву з метрополією восени 1917 р. позбавила Україну змоги планомірно творити свою державність¹. На роботі Ради позначились не лише спроби поєднати соціалізм з національною ідеєю, а й свідоме прагнення лідерів УЦР наблизити її до зразків західноєвропейської демократії.

§ 2. Ідеї і спроби відновлення вищих представницьких органів доби Гетьманату і Директорії

29 квітня 1918 р. на з'їзді Союзу хліборобів-власників його делегати від восьми українських губерній виступили за відновлення приватної власності (передусім на землю) та одностайно обрали гетьманом України Павла Скоропадського. Державний переворот, підтриманий німецьким командуванням у Києві, зримо засвідчив слабкість першого українського парламенту, його соціальної опори. Один із сучасників, явних противників Центральної Ради, свідчив: в ті дні «кияни відносились до українського парламентаризму з неприхованим недружелюбством»². Того ж дня гетьманом було оприлюднено «Грамоту до всього Українського Народу» та «Закон про тимчасовий держаний устрій України».

У «Грамоті» обґрунтовувалась необхідність для Української держави вийти з становища, «яке загрожує новою катастрофою України» і побудови такої державної влади, «яка здібна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці». «Грамотою» П. Скоропадський проголошував себе гетьманом всієї України, розпуск Центральної і Малої ради. Проте гетьман враховував ту обставину, що традиції представництва і парламентаризму все ж пустили глибокі коріння в свідомості народу, і обіцяв, що «в найближчий час буде видано закон, установлюючий порядок виборів до Українського Союму».

¹ Шульгін О. Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи). Статті, документи, промови. – К., 1918. – С. 13.

² Могилянський Н. Н. Трагедия Украины // Архив русской революции. В 22 т. – Т. 12. – М., 1991. – С. 90.

Намір відродити народне представництво підтверджувався і зверненням уряду Української держави до населення 10 травня 1918 р., підписане всіма його членами¹. «Головна задача Правительства, котре має тимчасовий переходовий характер – підкреслювалося у зверненні, – зміцнити на Україні державний лад і в умовах повного спокою та справжньої волі довести країну до хвилі скликання народного представництва...». Уряд не вважав необхідним оголошувати «повну програму законодавчої праці», підкресливши лише першочерговість для представництва «опрацювання відповідного виборчого закону в якнайкоротшому часі». Пропонувалося внести зміни й у місцеве самоврядування, зберігши їх демократичний характер. В. Винниченко писав: «виставлення всього режиму як демократичного... настирливо на кожному кроці випиналось у початках нової влади»².

Протягом наступних місяців «найближчий час» видання виборчого закону до Українського сейму так і не настав. Усі найважливіші парламентські функції зосередили в своїх руках Гетьман і Рада міністрів. За неповних вісім місяців Рада міністрів та окремі міністерства видали близько 500 нормативних актів, які вважалися законами.

Задекларувавши готовність скликати в майбутньому Сейм, гетьман та його уряд насправді намагалися позбутися представницьких установ, виборних органів місцевого самоврядування, реформувавши їх, створити дієву місцеву адміністрацію. Ще 6 травня 1918 р. міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб заборонив з'їзд представників міст, що мав відбутися у Києві 9 травня. Були розпущені міські думи, поновлені земства.

2 червня 1918 р. у «Державному віснику» було оприлюднено «Відручний лист Гетьмана України про ліквідацію приватних і вільнокозацьких організацій і створення Козацької Ради» до військового міністра. Відтепер всім «вільним козакам» належало «іменуватись просто козаками». Військовому міністру доручалося «негайно скласти козацьку Раду для праці по виробі статуту для організації козацтва на Україні»³. Статутний відділ Головного військово-юридичного управління військового міністерства спільно із Власною канцелярією гетьманського штабу

¹ Державний вісник. – 1918. – 10 травня.

² Винниченко В. Відродження нації. – Ч. III. – С. 52.

³ Останній гетьман: Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського. 1873-1945. – К., 1993. – С. 228-229.

протягом червня-липня підготували «Статут Генеральної Козацької Ради», який визначав «порядок її засідань, склад, повноваження та засоби для утримання. Основними завданнями і напрямками діяльності Ради формулювались: поновлення українського козацтва як твердої опори для проведення в життя та свідомість українського народу нинішніх реформ, поширення ідеї української державності, формування з козаків організованих військових частин тощо.

У липні 1918 р. було видруковано й «Статут українських козаків»¹. Тут, зокрема, встановлювались терміни чергових загальних зборів козацької громади 4 рази на рік – 1 січня, 1 квітня, 1 липня і 1 жовтня. В разі потреби за рішенням отамана чи ради скликалися надзвичайні збори. Квітневі збори мали бути звітно-виборними. На них щорічно мали провадитися перевибори отамана, Ради і ревізійної комісії. Рада козацької громади складалася з 7 членів: отамана (голова), його помічника, писаря, скарбника, господаря і двох обраних її представників. Термін повноважень виборної старшини становив 1 рік, але вона могла обиратись протягом 5 років.

На основі вищезазначених Статутів було підготовлено закон про відновлення українського козацтва, затверджений гетьманом 10 серпня 1918 р. Він конкретизував окремі положення Статутів щодо вступу до козаків, членства в Генеральній козацькій раді тощо. Зокрема, надавалась перевага тим, хто мав предків-козаків, до кола членів Генеральної ради могли входити й «почесні члени», обрані Радою і ухвалені гетьманом². 6 листопада 1918 р. відповідно до цього закону гетьман видав наказ про утворення Президії Генеральної козацької ради та призначення її персонального складу. Одночасно з розбудовою військової організації козацтва гетьманський уряд вдався до формування окремих військово-козацьких з'єднань, зміцнення їх матеріального постачання та боездатності. Проте ця робота не була завершена. 14 листопада 1918 р. з'являється Грамота гетьмана, яка закликала «поновити давню могутність і силу всеросійської держави» на федеративних засадах. Грамота гетьмана фактично перекреслювала всі плани і заходи щодо військово-козацької організації Української держави. Марними виявилися й плани відродження

¹ Статут українських козаків. – К., 1918. – 10 с.

² Останній гетьман. – С. 236-238.

Генеральної козацької ради, її компетенції і функції, позбавлених демократичного змісту.

Такий же консерватизм був притаманний і власноручно виправленому гетьманом «Проекту Основних законів Української держави», складеному за зразком «Основного закону Російської імперії»¹. Проект гетьманської конституції передбачав, що Україна перетвориться на спадкову конституційну монархію на чолі з королем (гетьманом), який, вступаючи на престол, складає присягу і звертається до народу з особливим універсалом.

Парламент (Сейм) за проектом мав дві палати. Його верхню палату – Державну Раду склали б 150 «найкращих і найрозумніших» людей країни, рекомендованих земськими зібраннями, міськими думами, кошовими радами, сенатом («вищим верховним судом»), радами університетів. Третина з них призначалась королем (гетьманом) довічно, а 100 осіб мало обиратися на 6 років земськими або козацькими зібраннями. Нижню палату – Раду депутатів (600 осіб) – передбачалось обирати населенням на 4 роки. Проект не визначав компетенцію і порядок роботи Сейму. Депутати обох палат мали виконувати свої обов'язки на професійній основі, отримуючи винагороду, встановлену законом. У разі дострокового розпуску Сейму за розсудом короля нові вибори Ради депутатів мали відбутися протягом 3-х місяців, а Генеральна Рада скликала не пізніше чотирьох місяців після розпуску. Законодавча процедура передбачала ухвалення законопроектів урядом, Сенатом і Сеймом та остаточне затвердження і опублікування законів гетьманом.

Компетенцію гетьмана обмежувала лише стаття проекту Конституції, де йшлося про укладання мирних і торговельних угод з іноземними країнами, якщо вони стосувались зобов'язань з державної казни або їх виконання потребувало змін чи доповнень діючих законів. Такі угоди набирали чинності лише після їх схвалення Сеймом, Сенатом та Радою міністрів. Гетьман мав призначити отаман-міністра (державного канцлера) та склад Ради міністрів, підзвітних Сейму та Сенату.

Повноваження Сейму щодо прийняття конституції не визначались. Зміни в ній допускались «у загальному законодавчому порядку», але її ухвалення вимагало трьох четвертин голосів усього складу обох палат Сейму стосовно прав громадян і двох

¹ Український парламентаризм: Минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 96–97.

третин для інших статей Основного закону. Характерно, що первісний, російський проект зазнав найбільше скорочень саме у частині, присвяченій організації та діяльності парламенту.

Більш демократичний проект Конституції Української держави дослідники розшукали в архівах доби гетьманату, який приписують С. Шелухіну¹. Цей проект ґрунтувався на принципах народовладдя і поділу влади: на законодавчу (парламент), вищу виконавчу (Раду міністрів) і вищу судову (Генеральний суд). Він значно відрізнявся від гетьманського проекту і міг започаткувати демократичний конституційний процес. Тому, очевидно, і залишився в архіві.

Розвиток парламентських ідей мав місце і в середовищі українських політичних партій. Ще 30 квітня 1918 р. збори представників хліборобсько-демократичної партії надіслали гетьману заяву, в якій вимагали скликання повноправної, обраної всім народом Державної Ради щонайпізніше через півроку на основі загального виборчого права². Перебуваючи в опозиції до гетьманського режиму, політичні партії, за свідченням В. Винниченка, розбилися на дві групи: легальну і нелегальну³. До легальної належали всі ті партії, які свого часу входили до Центральної Ради і які згодом утворили Український національний союз. Він ставив за мету «боротьбу за законну владу на Україні, відповідальну перед парламентом; боротьбу за демократичний виборчий закон у всі установи»⁴.

Нелегальні ж партії – українські соціал-демократи (незалежні), ліві есери, боротьбисти, компартія більшовиків України вважали, що парламентаризм як «буржуазний» інститут себе вичерпав і повинен бути змінений «владою Рад». Ця державотворча альтернатива визначить подальшу боротьбу ідеологій демократії і соціалізму.

Наростання опозиції гетьманському режиму примусило П. Скоропадського повернутись до проблеми підготовки обіцяного закону про вибори до Сейму. 15 жовтня 1918 р. було оприлюднено його листа Голові Ради міністрів, де наголошувалося: «настав уже час приступити... до вироблення закону про вибори

¹ Український парламентаризм: Минуле і сучасне. – С. 97-98.

² Політична історія України ХХ століття. – Т. 2. – С. 234.

³ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. III. – С. 72-73.

⁴ Тисяча років української суспільно-політичної думки: У 9 т. – К., 2003. – Т. VI. – С. 369.

до Державного Сейму». Проте постанову Ради міністрів з цього питання було прийнято вже під завісу гетьманату¹.

Таким чином, легкість здійснення гетьманського перевороту навесні 1918 р. була свідченням настроїв довгоочікуваних змін на краще, у заведенні порядку й законності в багатостраждальній Україні, а не відмови і повного розчарування парламентаризмом. У своєму державотворенні гетьман П. Скоропадський враховував цей чинник і восени того ж року, втрачаючи німецьку опору, все більш настійливо повертався до ідей конституціоналізму і парламентаризму, зробив перші кроки до них.

Проголошення гетьманської держави, антидемократична політика гетьманського уряду викликали зростання опозиції, в тому числі з боку політичних партій. Своє негативне ставлення до гетьманату засвідчили з'їзди українських соціал-демократів, соціалістів-революціонерів, соціалістів-федералістів, другий Всеукраїнський селянський та другий Всеукраїнський територіальний робітничий з'їзди. Лише з'їзди конституційно-демократичної партії та «Протофісу» (представників промисловості, торгівлі фінансів та сільського господарства) підтримали гетьманський уряд.

У травні опозиційні партії створили спочатку Центр українських партій, а потім політичний блок – Національно-державний союз, до якого увійшло близько 15 різних партій і організацій². З метою створення «єдиного фронту» проти гетьманської влади на початку серпня 1918 р. Національно-державний союз був перетворений на Український національний союз, до якого приєдналися нові партії й групи. Відповідно до прийнятого Статуту УНС («яко найвище представництво організованої української демократії») проголошував завдання боротьби за законну владу, відповідальну перед парламентом. Вивід австро-німецьких військ з України у зв'язку з розвалом Австро-Угорщини і революційними подіями в Німеччині позбавив військової опори гетьманський режим.

14 листопада УНС ухвалив план повстання, обрав Директорію у складі В. Винниченка (голова), С. Петлюри, професора Ф. Швеця, адвоката І. Андрієвського та представника залізнич-

¹ Рум'янцева В. О. Українська державність у 1917-1922 рр. (форми і проблеми розбудови). – Х., 1996. – С. 205.

² Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 18.

ників О. Макаренка. Було ухвалено текст відозви до населення із закликом до зброї. У відозві УНС названо «найвищим представництвом організованої української демократії»¹.

А вже 19 грудня війська Директорії вступили до Києва. Як згадував В. Винниченко, «Директорія, розпочинаючи революцію, поставила її під прапор демократичних гасел: відновлення Української Народної Республіки, повернення всіх демократичних свобод, знищення старост і відживлення демократичних місцевих, як міських так і земських самоврядувань»².

«Вищим же органом влади – згадував В. Винниченко, – було ухвалено Трудовий конгрес по тому самому принципу: мали право виборів тільки трудові елементи, велика ж буржуазія, класи паразитарні, експлуататорські цього права позбавлялись». Ця модель державності – «диктатура трудового люду» – й була закладена у Декларації Директорії від 26 грудня 1918 р.³

Декларація проголошувала: «Директорія є тимчасова верховна влада революційного часу». Тут пропонувалося трудовому селянству, міському робітництву та трудовій інтелігенції обрати своїх представників на Конгрес трудового народу України. Він, «як революційне представництво організованих працюючих мас... матиме всі верховні права і повновасть рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки». У майбутньому передбачалось провести всенародні демократичні вибори до Установчих зборів і повністю передати їм владу.

Директорія вжила заходів щодо формування і скликання Трудового конгресу. 5 січня 1919 р. було оприлюднено «Інструкцію про вибори до Конгресу трудового народу України». За «Інструкцією» до нього обиралося 593 делегати, в тому числі 65 від Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР).

Передбачалась куріальна система виборів: від селян – 377 мандатів, від робітників – 118, від «трудої інтелігенції» – 33. Селяни делегувалися від повітових селянських з'їздів, а робітники й інтелігенція – від губернських. Надавалось окремо представництво, у зв'язку з «визначеними заслугами робітників залізниць і пошт під час боротьби з гетьманщиною», Всеукраїнському поштовому з'їзду. Представництво останніх майже дорів-

¹ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. III. – С. 111.

² Там само. – С. 132.

³ Конституційні акти України. – С. 100-101.

нювало представництву усієї «трудової інтелігенції». Активне і пасивне виборче право надавалося всім громадянам УНР, які досягли 21 року (за винятком тих, хто був позбавлений прав громадянства в судовому порядку, і тих, хто перебував у лавах республіканської армії).

Відкриття Конгресу «Інструкцією» було визначено 22 січня, що робило проблематичним як сам виборчий процес, так і підготовку Конгресу, адже друкувалися «Інструкція» та «Розписи» депутатів по повітах та губерніях 7-16 січня.

22 січня 1919 р. на Софіївській площі у Києві Універсалом Директорії УНР урочисто було проголошено соборність українських земель – «злуку Західної Української Народної Республіки з Наддніпрянською Народною Республікою – в одноцільну, суверенну Народну Республіку». В той же день відбулись міжпартійні наради й консультації делегатів Трудового конгресу щодо його порядку денного, процедурних питань.

За спогадами І. Мазепи, на міжфракційній нараді членів Трудового конгресу було вирішено не проводити дискусій з приводу вислуханих повідомлень представників Директорії і уряду, а обмежитися лише заслуховуваннями декларацій всіх фракцій і після того відбути останнє пленарне засідання Конгресу для ухвали постанов¹. Ще на початку конгресових нарад найчисленніша фракція українських соціал-демократів видала окрему декларацію до членів Конгресу, в якій заявлялося, що українська соціал-демократія розуміє владу трудового народу України тільки у формі вибраного парламенту УНР. З огляду на тривожний воєнний час фракція пропонувала до скликання парламенту залишити владу в руках Директорії, ввівши до її складу представника від Галичини. Одночасно Конгрес має залишити після себе постійні комісії з контрольними функціями. Ця декларація і стала основою рішень Конгресу.

23-28 січня відбулась перша і остання сесія Конгресу. В ній взяли участь близько 400 делегатів. У перший день роботи сесія одноголосно ухвалила Акт соборності українських земель. Основним питанням, яке найбільше дебатовалося на Конгресі, було питання подальшого державотворення й передусім визначення форми державного ладу. Більшість депутатів (УСДРП, УПСР)

¹ Мазепа І. Україна в огні й бурі революції 1917-1921. – Ч. 1: Центральна Рада – Гетьманат – Директорія – Кам'янецька доба. – Дніпропетровськ, 2001. – С. 130-131.

відстоювала принципи парламентської демократії. Лунали й пропозиції передати всю владу робітничим і селянським Радам (українські соціал-демократи незалежники)¹.

Після бурхливого обговорення Конгрес ухвалив 28 січня ще два конституційні акти – «Закон про форму влади на Україні» та «Універсал Трудового конгресу України». В них підтверджувався статус Директорії як «вищої влади на Україні на час перерви засідань Трудового конгресу», якій він доручав вести й надалі державну роботу. Директорія мала поповнитись представником Наддністрянської України (ним став Є. Петрушевич). Для підготовки законопроектів до наступної сесії Конгресу він залишав 6 комісій: по обороні Республіки, земельну, освітню, бюджетну, закордонних справ, продовольчих справ.

Влада виконавча покладалася на Раду народних міністрів, відповідальну перед Трудовим конгресом, а на час перерви його засідань – Директорії. З метою закріплення демократичного ладу УНР її уряд разом з цими комісіями повинен був підготувати закон про вибори до всенародного парламенту незалежної соборної України. Конгрес висловлював побажання, щоб Директорія і Рада міністрів провадили й надалі роботу з проведення земельної реформи, відродження промисловості і подолання безробіття, зміцнення внутрішнього і міжнародного становища УНР.

Отже, Трудовий конгрес почав виконувати функції передпарламенту. Він легітимізував владу Директорії, поповнив її склад, надав їй право видавати закони з наступним затвердженням сесією Конгресу, обрав комісії для підготовки законопроектів і започаткував конституційне законодавство, ухваливши Акт злуки УНР та ЗУНР, Універсал та Закон про форму української влади. Вперше за час існування УНР визначив засади державного устрою. Проте Конгрес вимушений був перервати свою роботу під загрозою захоплення більшовиками Києва. Відновити свою роботу він так і не зміг. Значна кількість депутатів, керівників фракцій, комісій, президія Конгресу вимушені були залишити Київ.

Так закінчилася спроба відновити парламент революційної України. Конгрес не зміг сконсолідувати українські політичні партії, скоріше поглибив розбіжності між ними, викликані вкрай

¹ Політична історія України ХХ століття. – Т. 2. – С. 321.

складною політичною ситуацією, в якій знаходилась УНР, а також успіхами Червоної армії.

Своєрідним органом, що виконував у відсутності парламенту його деякі функції, були державні наради, на яких обговорювалися найважливіші питання державного життя. Час від часу вони скликалися з представників Директорії, членів уряду, Трудового конгресу, його комісій, політичних партій, військового командування тощо. За місцем перебування Директорії такі наради відбулись у 1919 р.: 16 січня (Київ), 11 березня, 5 квітня, 5 травня (Рівне), 17, 24 вересня, 25 жовтня (Кам'янець-Подільський), 8 листопада (Ялтушково) та ін.¹

Обнадійливі перспективи звільнення території УНР породжували спроби відродити вищий представницький орган влади. Так, наприкінці серпня 1919 р. уряд доручив міністерству іноземних справ підготувати проект виборчого закону. Про необхідність скликання повноцінного законодавчого органу йшлося у відозві «До населення всієї соборної України» 17 вересня 1919 р.: «Уряд Республіки при першій змозі скличе Велику Державну Раду, яка прозветься українським **Парламентом з установчими функціями**, до складу якого увійдуть представники найширших кіл українського громадянства. Цей парламент, а не хтось інший, розв'яже справу нашого державного устрою і дасть нарешті спокій, лад і силу Державі»². Проте війна з Добровольчою армією А. Денікіна, а потім наступ Червоної армії перешкодили цим планам.

У грудні 1919 р. в окупованому поляками Кам'янець-Подільському було засновано Українську Національну Раду, яку очолив український есер М. Корчинський. Рада ставила за мету усунути від влади Директорію і скликати Державний Сейм для відновлення демократії, побудови парламентської республіки, вироблення і прийняття конституції. Але лише у травні 1920 р. відповідно до постанови Ради міністрів у Кам'янець-Подільському розпочала роботу комісія, яку очолив міністр внутрішніх справ М. Білінський. Результатом її роботи став проект конституції, підготовлений заступником Голови Національної Ради С. Бараном. Проте з обранням в Києві нового уряду В. Прокоповича робота над проектом припинилася.

¹ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції 1917-1921. – С. 119, 135, 169, 171-172, 208, 212, 352; *Український парламентаризм: минуле і сучасне.* – С. 103.

² *Петлюра С.* Статті, листи, документи. – Нью-Йорк, 1956. – Т. 1. – С. 235.

У своїй Декларації від 2 червня 1920 р. новий уряд оголошував: «Порядок на Україні повинен відповідати дійсним потребам її населення. Його встановить Народне Представництво – парламент, складений на підставі загального, рівного для всіх, безпосереднього, таємного та пропорційного виборчого права». Створена урядова комісія розробляла проекти законів – про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР, а також про Державну Народну Раду УНР.

Нарешті 30 серпня 1920 р. окремою ухвалою Ради міністрів було створено нову урядову комісію з 16 членів для розробки повної конституції УНР. Після дискусії комісія взяла за основу проект конституції С. Барана. Він був значно розширений, перероблений і поданий наприкінці жовтня Раді міністрів для розгляду, ухвалення і оголошення¹.

Проект одержав назву «Основний державний закон Української Народної Республіки» і складався з 10 розділів. Він передбачав незалежність і самостійність держави «з демократично-республіканським, на основі парламентаризму, устроєм» (Арт. 1). В Арт. 2 вказано: «Повнота влади в Українській державі належить загалу її громадян, що здійснює цю владу в справах законодавчої влади через Державну Раду, в справах виконавчої влади – через Голову Держави і Раду міністрів, в справах справедливості – через незалежні суди». Отже, тут мова йде вже не про владу трудящих, як це було раніше, а про владу всіх громадян держави.

Державна Рада передбачалась однопалатною, обраною на підставі загального, рівного, безпосереднього і таємного голосування на принципі пропорційності. До часу її скликання законодавча влада належить Державному Сейму (передпарламенту), склад та спосіб вибору до якого буде визначено окремим законом. Він не може змінювати конституції, державний лад та міжнародно-правову незалежність УНР. Проект визначав порядок скликання та роботи Сейму.

Порівняно з Конституцією УНР 1918 р. цей проект Основного Закону відзначався більш чіткою правовою визначеністю і завершеністю. Очевидно, його основними джерелами були попередні проекти Конституції УНР, конституції європейських

¹ *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. – К., 1993. – С. 91-92.

країн та багатий практичний політико-правовий досвід УЦР та Директорії. Помітні в проекті й запобіжні заходи проти посилення особистої влади Голови Директорії. Тому мабуть, проекту не судилося стати Законом.

Тим часом, після тривалої тримісячної роботи, урядова комісія підготувала два законопроекти, які 12 листопада 1920 р. затвердив Голова Директорії – Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці і Закон про Державну Народну Раду Української Народної Республіки¹. У «Додатку» до останнього закону подавався список організацій, політичних і неpolітичних, які мали право представництва в Народній Раді. Звертає на себе увагу врахування у списку всіх діючих у Наддніпрянській Україні політичних партій від найбільш масових (УСДРП, УПСР) до більшовиків і кадетів, партій національних меншин (всього 25), а також від органів самоврядування, конфесійних установ, наукових, кооперативних, профспілкових та інших організацій. Всі вони мали обрати до складу ДНР 161 депутата.

Національному передпарламенту – Державній Народній Раді (ДНР) як тимчасовому органу народного представництва за законом належить законодавча влада до скликання парламенту УНР. Законом встановлено термін дії ДНР і повноважень її членів в 1 рік. Якщо через рік не буде скликано парламент, то для продовження законодавчої роботи призначаються нові вибори на тих же умовах. Порядок виборів представників і норми представництва належало визначити окремим законом. Між закінченням терміну ДНР і скликанням парламенту повинно бути не більше місяця.

Розділ «Особисті права» членів ДНР закону про Державну Народну Раду визначав права її членів, закріплював їх недоторканність, порядок їх роботи на професійній основі.

У законі досить чітко визначена компетенція ДНР: обговорення законопроектів, надісланих Головою уряду; розробка законопроектів з ініціативи самої ДНР; обговорення бюджету республіки та всіх асигнувань з Державної скарбниці; розгляд справ державної позики і зобов'язань; контроль за діяльністю уряду (шляхом депутатських запитів, виклик на засідання ДНР

¹ Конституційні акти України. – С. 114-116, 117-122.

або її комісії членів уряду, призначення парламентських слідчих комісій); заслуховування звіту Державного контролера; розгляд і ратифікація міжнародних угод, оголошення війни; встановлення валюти і емісії державних кредитних білетів та облігацій та ін.

Обидва закони передбачали законодавчу процедуру з кількох стадій, які мали гарантувати якість підготовки законів.

Порядок роботи ДНР мав регулюватись регламентом, складеним нею відповідно закону про Державну Народну Раду. Він набуває чинності в разі його оголошення у «Віснику державних законів УНР» і не потребує затвердження Головою Директорії. В разі порушення регламенту членом Ради за рішенням зборів він міг бути позбавлений участі в її засіданні на певний термін.

Третій розділ Закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» передбачав порядок набрання чинності законів та надання законодавчих повноважень Раді міністрів, коли ДНР не функціонує. Хоч прийняті урядом постанови, «що вимагають для свого видання законодавчого шляху», після їх затвердження Головою Директорії та оголошення набирають силу законів, все ж мають надходити на чергове засідання ДНР «для затвердження». Їх незатвердження Радою і оголошення про це призводить до втрати чинності прийнятого у такий спосіб закону.

Таким чином, конституційні закони від 12 листопада 1920 р. досить ретельно виписували розподіл повноважень між Директорією, Державною Народною Радою та Радою міністрів, закріплювали систему стримувань і противаг, містили нормативно-правове визначення порядку роботи передпарламенту. В значній частині положення обох законів, особливо щодо законодавчого процесу повторювали артикули проекту конституції. Суттєвою різницею, проте, були майже необмежені в законах повноваження Голови Директорії, який за свої дії ні перед ким не відповідав.

Отже, незважаючи на надзвичайно складні умови, в яких діяла Директорія, в УНР не припинявся конституційний і звичайний законодавчий процес, спроби відродження парламентаризму, створення передпарламенту.

§ 3. Розвиток парламентаризму в Західно-Українській Народній Республіці

Державне відродження на західноукраїнських землях, що входили до складу Австро-Угорщини, відбувалося під значним впливом революційних подій в імперії та Наддніпрянщині.

За спогадами К. Левицького, ще 25 березня 1918 р. українська парламентська репрезентація рейхстагу скликала у Львові з'їзд представників українських партій Галичини з порядком денним: 1) Справа конституювання українського державного організму в Австрії; 2) Організація національних сил¹. Практичні кроки в цьому напрямі неодноразово обговорювались українською парламентською репрезентацією в Палаті послів Державної Ради у Відні, виголошувались українські домагання.

18 жовтня 1918 р. до Львова з'їхалися українські депутати обох палат австрійського парламенту від Галичини і Буковини, українські депутати обох крайових сеймів та по три представники провідних політичних партій цих країв – Національно-демократичної, Християнсько-соціальної, Радикальної та Соціал-демократичної. Були присутніми також представники духовенства і студентства. На зборах було засновано Українську Національну Раду, ухвалено її Статут². В ньому УН Рада називала себе «Конституантою ... українського народу, який живе в австро-угорській монархії» і заявляла про своє прагнення вирішити його державну долю. Вона обіцяла прийняти «усі постанови та заходи репрезентативного законодавчого та адміністративного характеру». У Статуті визначався склад Ради, оголошувався її Голова – голова української парламентської репрезентації Є. Петрушевич.

Вже наступного дня була оприлюднена «Прокламація Української Національної Ради» (Маніфест)³. Як конституанта вона встановлювала: етнографічна українська область в Австро-Угорщині є одноцільною українською територією, що уконституюється як Українська держава; національні меншини закликаються направити своїх представників до УН Ради; вона розро-

¹ *Левицький К.* Великий зрив. (До історії української державності від березня до листопада 1918 р. На підставі споминів і документів). – Львів, 1931. – С. 9.

² Конституційні акти України. – С. 92.

³ Там само. – С. 93.

бити конституцію новоутвореної держави, побудовану на демократичних засадах загального, рівного, таємного і безпосереднього виборчого права з пропорційним представництвом, з правом культурно-національної автономії для національних меншин; участь у мирній конференції по закінченні світової війни. Таким чином, незважаючи на юридичні недосконалості (зокрема, державою оголошувалася певна територія, а не народ), це був важливий реальний крок до національно-державного самовизначення австрійських українців, що пов'язувався із сподіванням на підтримку Антанти.

УН Рада утворила три комісії (делегатури): загальну (під керівництвом Є. Петрушевича), організаційну для Галичини (на чолі з К. Левицьким) і організаційну для Буковини (на чолі з О. Поповичем). Була також обрана Президія Ради, яка представляла її між сесіями (очолювана Є. Петрушевичем)¹. Багатотисячний мітинг 20 жовтня та зібрання делегатів з усієї Галичини у Львові 21 жовтня підтримали Статут та Маніфест УН Ради, схвалили її склад та план дій².

З розпадом Австро-Угорщини у ніч на 1 листопада січові стрільці на чолі з Д. Вітовським захопили у Львові всі стратегічно важливі об'єкти міста і передали УН Раді владу. Слідом за Львовом українці перебрали владу в усій Східній Галичині. Заступник урядового намісника Галичини та делегація УН Ради підписали акт про передачу їй всієї повноти влади в краї. Рада звернулася з відозвою до всього українського народу, закликаючи його до активного творення Української держави. Вона сповіщала про намір скликання («як тільки буде забезпечене й укріплене існування Української держави») Установчих зборів.

3 листопада 1918 р. на масовій українській маніфестації у Чернівцях було підтримане рішення про перехід всієї повноти влади в краї Українській Національній Раді. Проте до кінця листопада 1918 р. румунські війська окупували територію Буковини.

9 листопада УН Рада утворила Тимчасовий Державний Секретаріат з 14 секретарств під головуванням К. Левицького³. Рада визначала основний напрямок діяльності уряду в національно-дер-

¹ *Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й.* Історія держави і права України. – Львів, 1996. – С. 176.

² *Литвин М. Р., Науменко К. Є.* Історія ЗУНР/ Інст-т українознавства НАН України. – Львів, 1995. – С. 29.

³ *Лозинський М.* Галичина в роках 1918-1920. – Відень, 1922. – С. 75.

жавному будівництві: робити все необхідне для воз'єднання всіх українських земель у єдиній державі. Була визначена й офіційна назва держави – Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР).

УН Рада вжила законодавчих заходів щодо побудови системи місцевих представницьких органів влади та державного управління. Ще 1 листопада вона видала розпорядження, згідно з яким на території Галичини належало ліквідувати всі колишні органи влади і управління і створити нові, зберігаючи, проте, існуючий адміністративно-територіальний поділ українських земель.

На розвиток представницьких органів влади вилинула й агітаційна діяльність більшовиків серед робітників і солдатів. У Дрогобичі, Станіславі, Стебниці виникли Ради робітничих і солдатських депутатів.

13 листопада 1918 р. УН Рада визначила й конституційні засади ЗУНР в ухваленому нею «Тимчасовому Основному законі про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії»¹. У ньому закріплювалися назва держави, її територія і кордони, проголошувалося верховенство і суверенітет народу, здійснюваний через своє представництво, обране на основні загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися усі громадяни держави без будь-яких обмежень. На цій основі мають бути скликані Установчі збори. До часу їх скликання вся влада належить Національній Раді, а виконавча – Державному Секретаріату. Основний закон затвердив герб і прапор ЗУНР. Приймавши тимчасову конституцію, УН Рада повні взяла на себе компетенцію парламенту.

Першочерговим завданням, яке постало перед УН Радою, було доповнення її представництва територіальним. Тому 15 листопада на засіданні Ради було ухвалено Закон «Про доповнення складу Української Національної Ради делегатами від повітів і міст краю». Згідно із законом необхідно було обрати по одному делегату від усіх 52 повітів ЗУНР, а також від міст: Львова – 4, Чернівців – 2, Станіслава – 2, Перемишля – 2, Дрогобича – 1, Тернополя – 1 та ін. Вибори відбулися з 22 по 26 листопада. Склад УН Ради збільшився до 152 делегатів². За соціальним

¹ Конституційні акти України. – С. 96.

² *Макарчук С. А.* Українська Республіка галичан. Нариси про ЗУНР. – Львів, 1997. – С. 63-64.

складом більшість делегатів були селяни і робітники, в меншості – інтелігенція і духовенство. Основні українські партії краю – УНДП, УХСП, УРДП, УСДП – стояли переважно на ліберально-національних позиціях. Практично увесь склад Ради був українським, бо поляки бойкотували вибори, а євреї і австрійці боялися бути втягнутими в українсько-польський конфлікт.

Наступним етапом удосконалення структури і розширення компетенції УН Ради стало прийняття нею 4 січня 1919 р. двох законів – про Виділ УН Ради та про внесення змін до її Статуту¹. Згідно з першим законом функції голови держави виконував Виділ – колегіальний орган із 10 осіб. Другий закон покладав його поточну роботу на Президію УН Ради у складі Президента Є. Петрушевича, чотирьох його заступників, двох секретарів та заступника секретаря. До компетенції Виділу УН Ради, як найвищої державної установи у період між її сесіями, належали: право призначення членів уряду, приймати їх відставку; приймати рішення з амністії; призначати державних цивільних і військових урядовців; «удостоверити і оповіщувати закони». Виділ скликає в міру потреби Президент УН Ради, а в разі перешкоди – його заступник. Цей орган діє лише на час повноважень нинішнього складу Ради і разом з її переобранням передає свої повноваження новому Виділу. Рішення в ньому мали прийматись простою більшістю голосів. За рівної кількості голосів приймається те рішення, за яке голосував Президент.

На цій же сесії УН Ради була обговорена програмна декларація і обрано новий склад уряду на чолі з С. Голубовичем.

Таким чином, створення такого колегіального органу УН Ради забезпечувало безперервність її роботи, адже з огляду на воєнний час скликати часто і надовго Раду було неможливо. На цей час керівні органи ЗУНР вимушені були переїхати до Станіслава.

Головною справою державотворення керівництво ЗУНР вважало об'єднання з Наддніпрянщиною, соборність українських земель. Вже 1 грудня 1918 р. делегація УН Ради за її дорученням та Директорія уклали у Фастові «передвступний договір» про злуку двох частин України в «одну неподільну державну одиницю». 22 січня 1919 р. злуку було урочисто проголошено на Софіївській площі у Києві. Трудовий конгрес схвалив Акт злуки, а через два місяці – 30 березня відбулася нотифікація

¹ Конституційні акти України. – С. 97-98.

об'єднання офіційною делегацією соборної УНР послами усіх держав, акредитованих у Відні.

Найближчим часом планувалося скликати парламент об'єднаної України, який повинен був також ратифікувати Акт злуки і розв'язати низку важливих державних і правових питань, пов'язаних з фактом об'єднання ЗУНР і УНР. До його скликання ЗУНР зберігала свою автономію, органи законодавчої і виконавчої влади, сферу і обсяг їх компетенції. Вона почала називатись Західною областю УНР.

В об'єднувачому русі активну участь брали й українці Закарпаття. За ініціативою громадського об'єднання Руська Народна Рада було скликано 10 грудня 1918 р. у Будапешті з'їзд делегатів своїх осередків (до 500 делегатів), більшість яких висловлювалась за приєднання краю до України¹. Таке ж рішення прийняли Всенародні збори у Хусті 21 січня 1919 р. На Гуцульщині була проголошена навіть Гуцульська республіка, обрано парламент з 42 депутатів. Проте проголошення слідом (у березні) Угорської республіки поклато край демократичним процесам.

Вважаючи себе органом тимчасовим, УН Рада на сесії 25 березня — 15 квітня 1919 р. прийняла Закон «Про скликання Сейму Західної області Української Народної Республіки», а у квітні — виборчий закон². Однопалатний Сейм повинен був скликатися президентом і обиратися за основи загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням. Активне виборче право надавалося громадянам з 21 року, пасивне — з 25 років. Право висунення кандидатів у депутати надавалося партіям і групам виборців за виборчими списками (не менше 200 осіб). Особлива увага приділялася освітній і неупередженій діяльності членів виборчих комісій, яких було зобов'язано складати письмові присяги. Депутатів передбачалося обирати за національно-пропорційною системою, тобто за кожною національністю (відповідно до її чисельності) закріплювалося певна кількість мандатів. З 226 депутатів Сейму українці повинні були обрати 160, поляки — 33, євреї — 27, австрійці — 6 депутатів. Таким чином, це гарантувало усім національним меншинам можливість мати своїх представників у парламенті. Такого демократичного на державному

¹ Українська соборність: ідея, досвід, проблеми (До 80-річчя Акту злуки 22 січня 1919 р.). — К., 1999. — С. 323-324.

² Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство) // Право України. — 1994. — №5-6. — С. 46.

рівні забезпечення прав національних меншин при виборах до законодавчих органів світова виборча практика ще не знала.

З найважливіших законів, прийнятих березнево-квітневою сесією УН Ради, були закони, прийняті 8, 12, 14 квітня¹. Перший з них – «Про право громадянства Західної області УНР і правовий статус чужоземців» – встановлював, що кожна людина, яка на час проголошення закону належала до якої-небудь міської або сільської громади, вважалася громадянином УНР. В інших випадках рішення про надання громадянства або позбавлення його приймав Державний Секретаріат. Інший закон – про земельну реформу – покликаний був розв’язати одну з найгостріших соціально-економічних проблем. За законом землі поміщиків, монастирів, церкви та інших великих землевласників понад установленого максимуму мали бути конфісковані і передані до «земельного фонду» держави. З нього повинні були наділятися передусім воїни-інваліди визвольної війни 1918-1919 рр. або їх сім’ї, інваліди Першої світової війни, вдови та сироти загиблих, безземельні та малоземельні селяни. Встановлення максимуму розміру земельних ділянок, проблема конфіскації земель за викуп чи без нього, наділення землею за оплату чи безоплатно відкладалося до скликання Сейму Західної області і вирішення цих питань. Сесія УН Ради прийняла ще декілька законів, зокрема, 12 квітня про 8-годинний робочий день.

Після обрання Сейму (це планувалося зробити в червні 1919 р.) УН Рада мала припинити свою діяльність. Але скликати Сейм як постійний і цілком легітимний парламент не судилося. 9 червня, за умов військової поразки та державного розвалу ЗО УНР, Президія Виділу УН Ради та Держсекретаріат прийняли рішення «надати право виконувати всю військову і цивільну владу, яку виконував досі на основі Конституції Виділ Української Національної Ради і Державний Секретаріат, уповноваженому Диктаторові» Є. Петрушевичу².

Таким чином, незважаючи на надзвичайно складні обставини, в яких західноукраїнським діячам довелося розпочинати державотворення, вони створили тимчасовий парламент і уряд, прийняли тимчасовий Основний Закон, низку інших законів, здійснили злуку ЗУНР і УНР.

¹ Вісник державних законів і розпорядків Західної Облaсті Української Народної Республіки. – 1919 р., 5 травня.

² *Лозинський М.* Галичина в роках 1918-1920. – С. 107-108.

§ 4. Радянські вищі представницькі установи

На відміну від теоретиків і державотворців УНР і ЗУНР, тодішні теоретики соціалізму відкидали парламентаризм як «продажну і прогнилу», «історично обмежену і умовну» установу буржуазного суспільства. Концептуальне кредо, яким керувалися російські і українські більшовики ще до перемоги Жовтневої революції 1917 р., було викладено В. Леніним у низці його програмових праць.

З появою російського парламенту В. Ленін повчав робітників: парламентаризм – зняряддя гніту. До повалення самодержавства «соціал-демократія дивиться на парламентаризм... як на один із засобів освічення, виховання і організації пролетаріату»¹.

Після повернення до Росії у квітні 1917 р. В. Ленін у «Квітневих тезах» рішуче формулює: «не парламентарна республіка, – повернення до неї від Р.Р.Д. (тобто Рад робітничих депутатів. – В. Є.) було б кроком назад, – а республіка Рад робітничих, батрацьких і селянських депутатів по всій країні, знизу доверху». Далі уточнював: «Ради робітничих, солдатських, селянських та ін. депутатів являють собою нову форму, точніше, новий *тип держави*»². Зразком для нього була Паризька Комуна, яку К. Маркс назвав не парламентарною, а «працюючою корпорацією, яка водночас є і законодавчою, і виконуючою закони».

Отже, справедлива критика недоліків тодішніх парламентів поєднуються у В. Леніна з їх повним запереченням і «відкриттям» принципово нових представницьких установ, якими колись була Паризька Комуна, а нині мають стати Ради. В. Ленін вбачав переваги нової системи представницьких установ як справжніх органів народовладдя у поєднанні в них законодавчих і виконавчих функцій. Тут «парламентарі» самі повинні приймати й виконувати закони, контролювати їх втілення в життя і відповідати безпосередньо перед своїми виборцями. «Представницькі установи залишаються, але парламентаризму, як особливій системи, як поділу праці законодавчої і виконавчої, як привілейованого становища для депутатів, тут *немає*»³. У «Доповіді про право відкликання на засіданні ВЦВК» 21 листопада 1917 р.

¹ Ленін В. І. Повне зібрання творів: В 55 т. – К., 1969-1978. – Т. 14. – С. 69-70.

² Там само. – Т. 31. – С. 105, 157.

³ Там само. – Т. 14. – С. 45.

вождь більшовиків підкреслить ще одну перевагу системи Рад порівняно з парламентаризмом: вони наділяються правом відкликання депутатів «і в цьому істинний народний смисл Рад»¹.

Такі підходи до визначення суті і переваг нових представницьких установ перед «буржуазними парламентами» ґрунтувалися на фундаментальному принципі ленінського тлумачення демократії. За В. Леніним, вона є одна з форм буржуазної держави. «Демократія – формальний парламентаризм, а насправді – безперервне, жорстоке знуцання, бездушність, непереносимий гніт буржуазії над трудовим народом»². Справжня демократія – диктатура пролетаріату, пролетарська демократія. Однією з її форм, переконував В. Ленін у праці «Пролетарська революція і ренегат Каутський», є Радянська влада, яка дала небачений в світі розвиток і розширення демократії. Саме вона залучає маси до управління, для яких буржуазний парламент є чужа установа. «Ради – безпосередня організація самих трудящих і експлуатованих мас, яка полегшує їм можливість самим влаштовувати державу і управляти нею всіляко, як тільки можна»³.

Отже, демократія визнається лише як пролетарська демократія, формою якої є Радянська влада. Переваги Рад для вождя більшовицької партії полягають ще в одній найголовнішій для правлячої партії їх ролі: «Диктатуру здійснює організований у Ради пролетаріат, яким керує комуністична партія більшовиків. . . Вся робота партії йде через Ради»⁴. Таким був «загальний механізм пролетарської державності» за В. Леніним, де фактично утверджується диктатура більшовиків під виглядом диктатури пролетаріату у формі Рад. Ленінське вчення про диктатуру пролетаріату і Ради – ключ для розуміння історії боротьби українських і російських більшовиків за владу Рад, за владу своєї партії.

Ради справді стали зародками революційного самоврядування ще в часи першої російської революції – у Донбасі, на Катеринославщині, Київщині, Одещині, Миколаївщині та в інших промислових центрах України і Росії. Вони почали виникати стихійно і після повалення самодержавства, в тому числі в Україні. Особливо їх багато було в Донбасі, де вже на квітень 1917 р.

¹ Ленін В. І. Повне зібрання творів. – Т. 35. – С. 105-107.

² Там само. – С. 270.

³ Там само. – Т. 37. – С. 245-246.

⁴ Там само. – Т. 14. – С. 28-30.

діяло 132 Ради робітничих і 48 Рад солдатських депутатів¹. Як уже зазначалося, Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів були влітку 1917 р. представлені в Центральній Раді. Більшість Рад тоді займали «угодовські» позиції, засудили липневий виступ більшовиків у Петрограді. Проте після Жовтневої революції і переходу влади до більшовиків їх прибічники в Україні виступили з гаслом «Вся влада Радам!»

Намагаючись усунути від влади Центральну Раду, більшовики ініціювали скликання 4 грудня 1917 р. у Києві Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. Проте, як відомо, УЦР перехопила ініціативу, провівши обрання делегатів з'їзду за власними, набагато завищеними нормами представництва від селянських спілок і українізованих військових частин. Керівництво УЦР взяло провід у роботі з'їзду. Більшовики-делегати, українські есери та їх однодумці від 49 місцевих Рад робітничих і солдатських депутатів переїхали 7-8 грудня до Харкова. 9 грудня III з'їзд Рад Донецького і Криворізького басейнів ухвалив рішення про об'єднання з київськими делегатами і проголосив себе I Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів («при участі частини селянських депутатів»). У його роботі взяло участь понад 200 делегатів з правом вирішального голосу і 6 – дорадчого, обраних 89 Радами з майже 300, що діяли в Україні. Таким чином, за своїм складом з'їзд фактично був не легітимним приймати загальнонаціональні рішення.

Тим не менше 11 і 12 грудня делегати харківського зібрання прийняли документи, що вже незабаром стали визначати історичну долю народу України, – «Про організацію влади на Україні», «Про самовизначення України». Україна проголошувалася Республікою Рад. «Влада віднині належить виключно Радам... на місцях – повітовим, міським, губернським та крайовим радам, а в центрі – Всеукраїнському з'їздові рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральному Виконавчому Комітетові»². Резолюція «Про самовизначення України» визначала Українську радянську республіку федеративною частиною Російської республіки, проголошувала рішучу боротьбу проти

¹ Гамрецький Ю. М., Тимченко Ж. П., Щусь О. Й. Ради України в 1917 р. (липень-грудень 1917 р.). – К., 1974. – С. 10.

² Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С. 12.

Центральної Ради. Меншовики і есери відмовились брати участь в голосуванні, не визнаючи більшовицький Раднарком в Петрограді, – вони наполягали на популярній після жовтневого перевороту ідеї сформування «однорідно-соціалістичного уряду від народних соціалістів до більшовиків включно». Харківські об'єднані соціал-демократи запропонували з'їздові схвалити резолюцію з національного питання – «за найширше самовизначення при обов'язковому плебісциті». Проте більшовики відкинули ці пропозиції.

У резолюції «Про організацію влади на Україні» закріплювалось рішення негайно поширити на території Української республіки всі декрети і розпорядження робітничо-селянського уряду федерації. Оголошувалися недійсними всі розпорядження Центральної Ради і Генерального Секретаріату.

З'їзд обрав Центральний Виконавчий Комітет (ЦВК) у складі 41 члена (35 більшовиків, 4 есери, 1 меншовик-інтернаціоналіст, 1 український лівий соціал-демократ) та його голову – українського лівого соціал-демократа Ю. Медведєва¹. Склад ЦВК мав поповнитись ще на третину за рахунок представників селянських Рад.

13 грудня 1917 р. на своєму першому засіданні ЦВК обрав Президію (у складі Голови, трьох його заступників та двох секретарів), утворив кілька комісій. ЦВК доручив Президії негайно сповістити В. Леніна і Раднарком про утворення органів радянської влади у Харкові, скласти текст маніфесту до трудового народу України, намітити кандидатури на посади народних комісарів. На наступному засіданні ЦВК було схвалено текст маніфесту, утворено радянський уряд – Народний Секретаріат з 13 секретарів. Формуванням уряду завершувалось створення системи вищих органів влади радянської України, вибудованих за російським зразком. Найвищі представницькі інституції – Всеукраїнський з'їзд Рад та ЦВК Рад України виконували фактично парламентські функції. Отже, I Всеукраїнський з'їзд Рад мав установчий характер. ЦВК мав діяти між з'їздами Рад і реально перебирав на себе їх повноваження.

У циркулярі до всіх Рад України ЦВК сповіщав про перші прийняті акти: маніфест до всього українського народу, скасування всіх актів Генерального Секретаріату УЦР, видання декре-

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – С. 15.

ту про землю, наказ про демократизацію армії, декрет про робочий контроль на підприємствах, про розширення прав міських самоврядувань, про націоналізацію оголошень¹. ЦВК підкреслював, що його акти «з моменту опублікування одержують право й силу закону на всій території України».

Діяльність ЦВК Рад України здійснювалась у важких умовах розв'язаної більшовиками громадянської війни. Він разом з Народним Секретаріатом спочатку переїхав до Києва, але з підходом військ Центральної Ради і австро-німецьких військ в ніч з 27 на 28 лютого 1918 р., як повідомляли газети, «виїхав невідомо куди»². ЦВК разом з радянським урядом перебрався спочатку до Полтави, потім до Катеринослава і нарешті до Таганрога.

Не чекаючи II Всеукраїнського з'їзду Рад ЦВК поповнював свій склад шляхом кооптації представниками місцевих Рад. У лютому 1918 р. ЦВК включив до свого складу 8 представників селянської бідноти, обраних Катеринославським губернським селянським з'їздом, а в першій половині березня – 10 представниками виконкому Київської Ради, 5 – від Полтавської міськради та 14 – Полтавського губвиконкому.

Структурними підрозділами ЦВК Рад були секретаріат, агітаційний відділ (для поширення його рішень і пропаганди), відділ зв'язку (з місцевими Радами і пресою), військовий відділ та технічно-господарський. Для координації діяльності з ВЦВК Рад Росії і Раднаркомом В. Затонського було введено до складу Раднаркому РСФРР. У свою чергу Раднарком затвердив С. Орджонікідзе надзвичайним комісаром України з широкими повноваженнями.

Проте домогтись цієї координації ЦВК та Народному Секретаріату було важко. Командування Червоної армії мало рахувалось з суверенітетом України. На неодноразові скарги українських діячів В. Ленін умовляв В. Антонова-Овсієнка «владнати непорозуміння», «визнати за ними усіякий суверенітет». Пізніше постановою ЦВК і Народного Секретаріату 7 березня 1918 р. В. Антонова-Овсієнка було введено до складу уряду і призначено верховним головнокомандуючим УСРР. Але й сам керований В. Леніном Раднарком та ВРНГ РСФРР провадили політику в Україні через голову ЦВК і Народного Секретаріату.

¹ Донецький пролетарий. – 1917. – 17, 19 грудня.

² Там само. – 1918. – 1 березня.

Так, у січні 1918 р. було прийнято декрети РНК РСФРР про конфіскацію заводів Шиманського, «Гельферіх-Саде» у Харкові, заводу акціонерного товариства «Дека» в Олександрівську та ін. У свою чергу ВРНГ приймала постанови про націоналізацію всіх підприємств Новоросійського товариства в Юзівці, покинутих власниками підприємств у Донецько-Криворізькому басейні, підприємств акціонерного товариства Шодуар та ін.¹

З обранням ЦВК Рад і Народного Секретаріату, проголошенням боротьби з Центральною Радою більшовицькі діячі зіштовхнулись ще з однією проблемою – симпатією значної частини українського населення до УЦР або її невизначеністю за принципом «хто гірше». За спогадами Є. Бош, обраною членом ЦВК і секретарем з внутрішніх справ в радянському уряді, робітничі і солдатські збори часто обирали делегації, виробляли накази одночасно до УЦР і ЦВК, засуджували владу Рад². Як згадує Є. Бош, засідання ЦВК Рад спочатку проходили щотижня, потім 1 раз у два тижні. Пізніше, з розгортанням громадянської війни та німецької окупації ці засідання втрачають періодичність і відбуваються час від часу. Щодо компетенції ЦВК, то, залишаючись верховною державною владою між з'їздами Рад, він виконував функції і законодавчого, і виконавчого, і розпорядчого, і контролюючого характеру.

Як свідчать документи перших місяців діяльності ЦВК, він займався нормотворенням, організацією місцевих Рад, робітничого контролю, комплектуванням і постачанням Червоної армії, налагодженням зв'язків ВЦВК і Раднаркому Росії. З метою розмежування повноважень між ЦВК і Народним Секретаріатом у другій половині грудня 1917 р. було розроблено проект інструкції для радянського уряду «про компетенцію і роботу органів Радянської влади на Україні»³. Тут визначається: вся повнота влади на території радянської УНР належить Всеукраїнському з'їзду Рад, функції ЦВК, видатки якого контролюються Центральним ревізійно-контрольним комітетом, а також повноваження і функції секретарів. 23 січня 1918 р., заслухавши доповідь

¹ Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине. – Т. 3. – К., 1957. – С. 11, 19-20, 21.

² Бош Е. Б. Год борьбы. – 2-е изд. /Под науч. ред. П. Л. Варгачюка. – К., 1990. – С. 168-170.

³ Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине. – Т. 3. – С. 281-283.

Є. Бош, ЦВК схвалив всі заходи секретарства внутрішніх справ і висловив побажання: щоб «надалі Народний секретаріат виконання рішень з різного роду питань державного значення провадив після санкції ЦВК»¹. Але й надалі між ним та Народним секретаріатом не існувало чіткого розмежування у сфері нормотворення. Так, декрети, постанови, циркуляри приймалися і оприлюднювалися як спільно, так і кожним окремо. Того ж 23 січня ЦВК надав радянському уряду України право видавати «з урахуванням загальної платформи Радянської влади» декрети самостійно в тих випадках, коли «революційні справи не терпіли зволікань» і «подавати ці декрети на санкцію ЦВК як звершені факти».

Таким чином, у перші місяці існування радянської влади на частині території України законодавчі повноваження мали три центральні органи: Всеукраїнський з'їзд Рад, який приймав акти вищої юридичної сили, ЦВК і радянський уряд. Значна кількість нормативних актів приймалась окремими секретарствами уряду, а також місцевими органами влади. Отже, втілювався ленінський принцип поєднання законодавчої і виконавчої влади в діяльності Рад всіх рівнів.

Проте домогтись «демократичного централізму» в системі Рад більшовикам ще не вдалося. Нерідко губернії, міста, повіти і навіть села оголошували себе «республіками». Наприкінці січня 1918 р. було проголошено окрему Донецько-Криворізьку республіку та утворено її уряд, незважаючи на рішуче засудження цього заходу ленінським ЦК більшовиків.

В таких умовах було скликано II Всеукраїнський з'їзд Рад 15-19 березня 1918 р. Два дні тривали фракційні засідання і лише 17 березня Ю. Медведєв від імені ЦВК відкрив з'їзд². На відміну від сесій Центральної Ради, відкриття з'їзду Рад супроводжувалося співом не лише «Заповіту» Т. Шевченка, але й «Інтернаціоналу». На з'їзді були присутні 964 делегати. За партійною приналежністю його склад виглядав так: більшовиків і співчуваючих 428 (з них 27 українських лівих соціал-демократів), 90 позапартійних, фракція об'єднаних російських та українських

¹ Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – Т. 1. 1917-1941 рр. – К., 1963. – С. 45.

² II Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. 15-19 березня 1918 р. Стенографічний звіт. – Х., 1918. – С. 5-7.

лівих есерів та співчуваючих їм – 414, українські соціал-демократи – 13, представників інших партій і течій у них – 19.

Таким чином, на відміну від попереднього з'їзду на Другому з'їзді більшовики не мали вирішальної переваги у його складі. Наприкінці з'їзду в його роботі взяло участь вже 1200 делегатів, хто в умовах австро-німецької окупації зміг дістатися до Катеринослава, але партійне співвідношення у складі делегатів з'їзду змінилось несуттєво. У гострих дискусіях більшовиків з лівими есерами з'їзд прийняв резолюцію «Про політичний момент», яка підтримувала підписання Росією Брестського мирного договору. З урахуванням його вимог резолюція «Про державний устрій України» оголошувала її незалежною від РСФРР республікою з федеративним устроєм, «що об'єднує всі радянські спілки, вільні міста і республіки як автономні частини».

На з'їзді було обрано новий склад ЦВК з 102 членів. Змінився склад і Президії ЦВК. До неї було обрано 3 більшовики, 4 лівих есери та 1 лівий український соціал-демократ. Питання про Голову Президії залишалось «відкритим до погодження фракцій». З 25 березня його очолив В. Затонський. З'їзд дозволив партійним фракціям самим визначити персональний склад їх фракцій в ЦВК, а політичним партіям – відкликати й замінити своїх представників у ньому.

Така незвична для більшовиків політична толерантність пояснювалась складом з'їзду, а головне – надзвичайною загрозою існуванню радянської влади. Більшовики погодились навіть поступитись лівим есерам половиною місць у складі уряду. Проте останні зажадали й посаду Голови Народного Секретаріату. Як наслідок, радянський уряд на чолі з М. Скрипником почав діяти у складі 9 більшовиків і 2 українських соціал-демократів¹.

Зазнала деяких змін і структура апарату ЦВК Рад. На додаток до раніше створених з'явилися контрольний, видавничий та адміністративний відділи, канцелярія, архів та бібліотека. Було створено також касаційний відділ для розгляду скарг на присуди революційних трибуналів. Отже, до законодавчих, установчих та контрольних функцій ЦВК додалась ще й судова. Нововведенням стало й створення у великих промислових центрах представництва ЦВК. Що ж до його компетенції, то вона залишалась

¹ Большевистские организации на Украине (ноябрь 1917 – апрель 1918 гг.): Сб. док-тов и мат-лов. – К., 1962. – С. 77-78.

законодавчо невизначеною. Фактично в центрі його уваги були завдання організації боротьби проти інтервенції та контрреволюції, трудових та військових мобілізацій тощо.

22 березня 1918 р. у газетах з'явилося повідомлення про переїзд ЦВК Рад України до Таганрогу. Саме тут було утворено Бюро ЦВК (21 чоловік) для поточної роботи. На останньому засіданні ЦВК 19 квітня 1918 р. для керівництва повстанським рухом, в Україні було утворено ще один надзвичайний орган з членів Президії ЦВК і Народного Секретаріату – Повстанбюро на чолі із М. Скрипником.

За час до відновлення радянської влади в Україні і діяльності ЦВК, у Москві відбувся I з'їзд КП(б)У, який оголосив Народний Секретаріат розпущеним, доручив ЦК партії організувати Центральний військово-революційний комітет. З'їзд визначив головним завданням партії «відновлення необмеженої влади Рад як диктатури робітників, підтриману біднішими селянами України». Існуючі ж легальні місцеві Ради, що здебільшого підтримували Центральну Раду, не визнавалися¹. Тактика українських більшовиків відносно інших політичних партій формулювалась однозначно: «ніякого співробітництва з дрібнобуржуазними партіями».

Таким чином, з виникненням Компартії України вповні почала проявлятися її скеровуюча сила в радянському будівництві, яка доповнювалась постійним втручанням ЦК РКП(б). Тепер заклики, зокрема ЦК УПСР та інших лівих українських політичних партій до співпраці, створення «міжпартійного революційного центру», скликання Українських Установчих зборів залишались непочутими.

Створений ЦК КП(б)У у Курську Тимчасовий робітничо-селянський уряд України (переважно з членів ЦВК) наприкінці листопада 1918 р. на чолі з Г. П. П'ятаковим повернувся до Харкова лише на початку січня 1919 р. Початок діяльності уряду було позначено активним нормотворенням – численними декретами, деклараціями, розпорядженнями, яким надавалася сила законів. У першому ж маніфесті оголошувалось про скасування всіх законів, договорів, постанов, розпоряджень як гетьманського уряду, так і УЦР та її Генерального Секретаріату, про скликання найближчим часом Всеукраїнського з'їзду Рад. У декларації від

¹ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК: У 2 т. – Т. 1. 1918-1941. – К., 1976. – С. 12-13, 17, 20-22.

25 січня 1919 р. підкреслювалося: «Користуючись багатим досвідом і законодавством РСФРР, уряд ... поширює (їх) на Україну усі прийняті заходи»¹.

З 28 січня український радянський уряд очолив присланий В. Леніним на Україну Х. Раковський. В одному з його рукописних документів зазначалося: «Временное рабоче-крестьянское правительство создано по постановлению ЦК РКП, является его органом и проводит все распоряжения и приказы ЦК РКП безусловно»². Він реорганізував Тимчасовий уряд в постійний, названий за російським зразком – Радою Народних Комісарів.

На III Всеукраїнський з'їзд Рад, що відбувався у Харкові 6-10 березня 1919 р., прибуло 1719 делегатів з правом вирішального голосу та 68 – дорадчого. З них – 1435 комуністів, 150 українських боротьбистів, 100 – лівих есерів. Представництво комуністів-бундівців (19), інших єврейських партій (6), анархістів (2), українських соціал-демократів (2) та інших партій було незначним³.

На початку з'їзду було прийнято регламент, запропонований комуністичною фракцією і одностайно прийнятий з'їздом⁴. Він встановлював час засідань, тривалість виступів, склад президії з'їзду, порядок голосування. Тут зазначалося, що «доповідачів з усіх пунктів порядку денного виставляє Тимчасовий уряд». Іншого регламент не передбачав. Щодо порядку голосування, то «всі голосування провадяться підняттям рук»; таємні голосування – за вимогою «лише третини присутніх»; поіменне голосування – теж «за письмовою вимогою не менше третини присутніх членів з'їзду». Такий регламент позбавляв будь-яких прав і ініціативи некомуністичні меншості з'їзду.

Заслухавши доповідь уряду, з'їзд висловив йому повне довір'я і схвалив його внутрішню і зовнішню політику. З'їзд прийняв і красномовний додаток до резолюції: «Питання про поповнення уряду представниками інших партій, які стоять на плат-

¹ Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни. Збірник документів і матеріалів. – К., 1962. – С. 39-41, 44-59.

² Кульчицький С. В. УСРР в добу «воєнного комунізму» (1917-1920 рр.): Спроба побудови концептуальних засад реальної історії. – К., 1994. – С. 64-65.

³ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – С. 38.

⁴ III Всеукраїнський з'їзд Рад (6-10 березня 1919 р.). Стеногр. звіт. – Х., 1922. – С. 22-23.

формі диктатури пролетаріату, розв'яже ЦК КПУ й ЦВК Рад, що буде обраний тут на з'їзді». Потім з'їзд розглянув питання і ухвалив відповідні постанови про Червону армію, продовольче та земельне питання, прийняв Закон «Про соціалістичний землеустрій і про заходи до переходу на соціалістичне хліборобство».

З найголовнішим питанням – «Про українську радянську Конституцію» за доповіддю наркома юстиції О. Хмельницького делегати довго не затримались. При короткому обговоренні ліві есери та боротьбісти намагалися надати змісту Конституції більше демократичності, пропонували змінити статтю про диктатуру пролетаріату та деякі інші статті, проте їх пропозиції були відкинуті делегатами-більшовиками. Було прийнято 10 березня проект резолюції М. Скрипника: «Затвердити проект Конституції в цілому і передати для остаточного редагування редакційній комісії ЦВК».

На останньому засіданні з'їзду 10 березня було обрано Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) у складі 89 більшовиків і 10 українських есерів (відповідно кандидатів 22 і 5).

14 березня ВУЦВК остаточно затвердив з незначними поправками Конституцію УСРР. Нею визначалось, що УСРР «є організація диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства», завдання якої здійснити перехід до соціалізму. Центральними органами радянської влади називались Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК та РНК, які вирішують всі питання загальнодержавного значення. До виключної компетенції з'їзду Рад належали затвердження, зміни та доповнення до Основного Закону. Водночас широкими повноваженнями, зокрема і законодавчими, наділявся й уряд, який мав «право вирішати своєю владою ті чи інші питання, або справи лише за загальним, або спеціальним уповноваженням ВУЦВК, а коли нема такого уповноваження, постанови РНК даються на затвердження ВУЦКР» (ст.16)

Конституція визначала вищими органами радянської влади на місцях з'їзди губернських, повітових та волосних Рад, міські і сільські Ради та утворені ними виконкоми. Тут розвивались і закріплювались ті ж принципи і положення виборчого права, що були визначені в тимчасовому положенні «Про організацію місцевих органів влади та порядок управління». Отже, по суті

відкидався принцип поділу влади не лише по горизонталі, а й вертикалі з поєднанням законодавчих і виконавчих повноважень, загальне виборче право, що відповідало ленінській концепції Рад.

До Конституції окремим розділом увійшла також Декларація прав і обов'язків трудящого і експлуатованого народу. Вона проголошувала політичні й громадянські права трудящих (свободу совісті, слова, друку, зборів, спілок, доступу до знань тощо), обов'язкової праці («не працюючий не їсть»), рівність прав і обов'язків трудящих тощо. Конституцією встановлювалися герб і прапор УСРР.

Таким чином, Конституція УСРР закріплювала тимчасову перемогу радянської влади і була прийнята на основі й відповідно до Конституції РСФРР за рішеннями III з'їзду КП(б)У¹.

На тому ж засіданні ВУЦВК 14 березня було обрано його Президію у складі Г. Петровського (голова), В. Затонського, О. Хмельницького, С. Косіора, К. Ворошилова. Був затверджений і склад радянського уряду – Х. Раковський (голова) і 18 народних комісарів та їх заступників. З п'яти членів ВУЦВК троє (В. Затонський, О. Хмельницький, К. Ворошилов) водночас були наркомками і зав. відділами Комітету, а всі разом – членами ЦК КП(б)У.

Всеукраїнські з'їзди Рад повинні були за Конституцією УСРР скликатись не менше як двічі на рік, але за постановою ВУЦВК вони могли скликатись і частіше. Його ж постановою могли бути призначені «на місце вибувших членів ВУЦВК заступники» (кандидати). Проте на практиці з'їзди не скликались більше року, їх роль занепадала. ВУЦВК Рад під керівництвом ЦК КП(б)У всупереч прийнятій Конституції перетворився на мобільний, постійно діючий орган. Його пленарні засідання скликались 2-4 рази на місяць, у них брало участь близько половини членів комітету. У зв'язку з перебуванням багатьох з них на фронтах та з інших причин склад ВУЦВК за місяць після обрання змінився на третину за рахунок кооптації нових членів, не передбаченої Конституцією. Більше того, виходячи з воєнних обставин і керуючись принципом доцільності, комітет у серпні 1919 р. скоротив власний склад до 25 членів.

Серед найважливіших актів, ухвалених ВУЦВК, – постановою «Про конструювання Ради Народних Комісарів», визначення

¹ Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК. – Т. 1. – С. 45.

законодавчої компетенції Раднаркому (14, 30 березня), декрети про продовольчу диктатуру (12 квітня), про створення Ради робітничої і селянської оборони (30 квітня), про сільські комітети бідноти (14 травня), про соціалістичний землеустрій (26 травня), про об'єднання радянських соціалістичних республік Росії, України, Латвії, Литви, Білорусії та Криму для боротьби проти імперіалістів (1, 14 червня), Декрет про скасування права приватної власності на нерухомість у містах та ін.¹ ВУЦВК перебрав на себе і судові функції. Спеціальним декретом при Комітеті засновувався як судовий відділ Верховний революційний трибунал, який міг приймати до свого розгляду будь-які справи, підвідомчі місцевим ревтрибуналам². Він став, таким чином, ще й тимчасовою вищою судовою інстанцією в УСРР.

ВУЦВК перебирав на себе й установчі повноваження – заслуховував звіт уряду, затверджував заступників наркоматів, включив до РНК представників УПСР, лівих соціал-демократів (незалежних), Бунду³.

За рік існування КП(б)У стало правилом: всі найважливіші рішення ВУЦВК вироблялись і погоджувались з її ЦК і Політбюро. Так, напередодні III Всеукраїнського з'їзду Рад 1-6 березня 1919 р. відбувся III з'їзд КП(б)У. Він, зокрема, розглянув і дав директиви з питань про з'їзд Рад, доповідь уряду, радянську Конституцію, закон про землю, продовольче питання та ін., запроваджуючи політику «воєнного комунізму»⁴. Лише схвалення ЦК КП(б)У та його Політбюро надавали життя рішенням Всеукраїнських з'їздів Рад, ВУЦВК та РНК. У свою чергу не лише центральні органи влади УСРР, але й рішення ЦК КП(б)У зазнавали прямого втручання партійних органів РСФРР. В архівному фонді ЦК КП(б)У за 1919-1920 рр. зберігається безліч різних витягів з протоколів засідань його Політбюро і Оргбюро, листів до ВУЦВК та його Голови з партійними вказівками і директивами.

Отже, партійний диктат спотворював роль і функції вищих представницьких установ як у Росії, так і в Україні, робив їх засобом здійснення своєї внутрішньої політики.

¹ Центральний Державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВОВУ України), ф. 1, оп. 1, спр. 9, арк. 5-7, 8-9, 11-12, 13-16, 17-19, 29-29 зв., 34-37.

² Там само, арк. 5-7.

³ Там само, арк. 11-12, 17-19, 29-29 зв.

⁴ Комуністична партія України: з'їзди і конференції. – К., 1991. – С. 28-32.

Правове положення Президії ВУЦВК залишалось законодавчо не врегульованим. Не визначалась її компетенція і Основним Законом УСРР. При її створенні йшлося як про орган, що готує і керує засіданнями Комітету, виробляє їх порядок денний. Але крок за кроком Президія на практиці значно розширила свої повноваження і здійснювала підбір і призначення керівних кадрів уряду, кооптацію членів ВУЦВК, почала видавати власні декрети, часто – без затвердження Комітетом. Починаючи з липня 1919 р. у компетенції Президії – затвердження рішень РНК, контроль за діяльністю уряду й окремих наркоматів, Ради робітничої і селянської оборони України, керівництво місцевими радянськими органами тощо. Іншими словами, тепер закони ухвалювали і з'їзд Рад, і ВУЦВК, і його Президія, і РНК. Водночас вони ж уособлювали і контрольні, і розпорядчі, і виконавчі функції.

У зв'язку з наступом армії А.Денікіна з літа 1919 р. відновлювалась і посилювалась робота надзвичайних органів – ревкомів, комбідів. А з початком звільнення території України 11 грудня 1919 р. об'єднане засідання Президії ВУЦВК та Раднаркому прийняло постанову про створення Всеукраїнського революційного комітету на чолі з Г. Петровським¹. Він перебрав на себе повноваження і функції ВУЦВК, РНК та Рад нижчих рівнів. Як інформувала газета «Пролетарська правда», «Всеукрревком бере на себе законодавчі функції і ухвалює й видає постанови й закони...»². Серед прийнятих цим надзвичайним позаконституційним органом актів – постанова про поширення на Україну декретів РСФРР, за якою всі декрети і постанови УСРР щодо органів влади і підвідомчих установ анулювались, Закон про землю від 5 лютого та ін. Постановою Президії ВУЦВК від 19 лютого 1920 р. робота Всеукрревкому припинялась. Відновлювалась робота наркоматів, діяльність ВУЦВК та його Президії. Її постановою за 25 лютого призначались вибори до Рад та порядок обрання делегатів на IV Всеукраїнський з'їзд Рад³. Було розроблено норми представництва та «Положення» про Центр-виборчком⁴.

¹ Пролетарская правда. – 1919. – 27 грудня.

² Пролетарская правда. – 1920. – 13 лютого.

³ ЦДАВОВУ України, ф. 1, оп. 1, спр. 39(ч. 1), арк. 11.

⁴ Там само, арк. 11-43, 44.

У наступні два місяці відбулися вибори до місцевих Рад, їх з'їзди в губерніях, містах і повітах. А між тим відновлення радянського будівництва знов ускладнилося – польські війська разом із залишками армії С. Петлюри 6 травня захопили Київ. Залишалась складною й політична ситуація на Лівобережжі, Півдні України. Підготовка до з'їзду Рад велась під керівництвом і пильним контролем органів КП(б)У.

IV Всеукраїнський з'їзд Рад відбувався у Харкові 16-20 травня 1920 р. За даними мандатної комісії на ньому були присутні 811 делегатів. З них 710 комуністів та 28 співчуваючих, 30 лівих есерів, 43 позапартійних. За соціальним походженням: робітників – 327, селян – 103, інтелігентів – 157, червоноармійців – 214. Головними питаннями порядку денного були доповідь уряду (про взаємовідносини РСФРР та УСРР, продовольче питання, про освіту), війна з Польщею, вибори ВУЦВК. З'їзд прийняв дві відозви – до робітників, селян і солдатів Польщі та до робітників і селян всієї України¹.

Порівняно з попередніми з'їздами Рад законотворча роль IV Всеукраїнського з'їзду була значно вищою. В постанові по доповіді уряду була схвалена його діяльність і законодавство за попередній період – новий земельний закон, закон про хлібну розкладку та ін. З'їзд прийняв закон про комітети незаможних селян, постанову про амністію, про сільські Ради, «Наказ ВУЦВК і Раднаркомові», діяльність яких мала бути підпорядкована інтересам оборони УСРР.

Своєю постановою «Про державні взаємини між УСРР та РСФРР» з'їзд доручив і далі проводити політику щодо інтеграції республік, «зберігаючи свою самостійну державну конституцію», вступити у переговори з Всеросійським ЦВК щодо представництва в ньому радянської України.

У постанові з питань радянського будівництва визначався порядок скликань і норми представництва Всеукраїнських з'їздів Рад. Зокрема, встановлювались такі норми представництва, визначені Президією ВУЦВК 25 лютого: від робітничого населення міст – 1 делегат від 10 тис. виборців, сільського населення – від 50 тис., військові частини і установи – від 1 тис. Таким чином, встановлювались кричуще несправедливі норми представництва, які давали п'ятикратну перевагу робітникам над селянами і десятикратну перевагу червоноармійців над робітниками. Цією ж

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – С. 68-70, 82-83.

постановою встановлювались сесійні засідання ВУЦВК «через кожні два місяці». На вимоги РНК або за ініціативи третини членів ВУЦВК сесії могли скликатись і позачергово. Вперше унормовувались компетенція і функції Президії ВУЦВК, які значно розширювалися. Так, із постанови випливало: Президія не тільки керує засіданнями пленумів ВУЦВК, готує матеріали для них, контролює виконання прийнятих рішень тощо, але й розглядає клопотання про помилування, має право затверджувати постанови РНК або припиняти їх дію, за його поданнями затверджує окремих народних комісарів тощо.

Іншою постановою – «Про Центральну комісію при Президії Всеукраїнського виконавчого комітету в справі виборів до Рад (Центрвиборчком)» ставилось завдання організації керівництва виборами до Рад. Президія обирає голову і членів Центрвиборчкому з представників ВУЦВК і наркоматів. Комісія складалася з чотирьох секцій – адміністративно-юридичної, агітаційної, статистичної та господарської. Постанова визначала функції Комісії та її секцій, а також коло повноважень щодо виборів до Рад.

Отже, на IV Всеукраїнському з'їзді Рад були прийняті конституційні документи, які значно розширили правовий простір діяльності ВУЦВК та особливо його Президії.

З'їзд обрав 82 члени ВУЦВК (72 більшовики, 3 лівих есери (боротьбисти), 1 – від УКП, 3 – позапартійні, 2 – від ЦК КП(б)У, члена закордонної частини УКП В. Винниченка та 44 кандидати. Були обрані й члени та кандидати Всеросійського ЦВК від України (відповідно 38 і 13). За традицією почесними членами ЦВК були обрані Г. Зінов'єв, В. Ленін, Л. Троцький.

Таким чином, небільшовицькі партії фактично усувалися від представництва у вищих органах державної влади. Навіть члени УКП скаржилися: «з'їзд ставився до нас вороже. Ми не мали своєї фракції... і ми залишили з'їзд». Вороже були зустрінуті більшовиками і пропозиції щодо розширення суверенітету України¹.

Особливо нетерпимо більшовики зустрічали пропозиції українських есерів щодо «забезпечення свободи виборів на робітничі, селянські і в першу чергу на Всеукраїнський з'їзд Рад», щодо вирішення земельного, продовольчого питань на користь селян, спроб порозумітися з ЦК більшовиків, урядом. Отже, відбувалось реальне згорання багатопартійності в Україні.

¹ Центральний Державний архів громадських об'єднань України, ф. 8, оп. 1, спр. 1, арк. 25-34.

Через три дні після з'їзду ВУЦВК сформував Президію із 7 членів на чолі з Г. Петровським. У 1920 р. вона підготувала і провела три сесії ВУЦВК – 23 травня, 20 жовтня, 23-25 листопада. У міжсесійний період Президія ВУЦВК фактично зосереджувала у своїх руках повноваження найвищої представницької установи в УСРР, тобто діяла від імені ВУЦВК і навіть з'їзду Рад. Так, напередодні з'їзду вона призначила вибори до Рад усіх рівнів, затвердила порядок обрання делегатів IV Всеукраїнського з'їзду Рад, встановила норми представництва, прийняла «Положення» про Центрвиборчком, постанову про організацію тимчасової мандатної комісії до з'їзду, після з'їзду – рішення про перенесення губерньського центру до Бахмута, про створення Олександрівської губернії, розглянула закон про Комітети незаможних селян та ін.¹ Вкорінювалась і така неправова функція Президії, як підключення органів Губчека і Особого відділу Південно-Західного фронту для негласної перевірки позапартійних делегатів з'їзду².

У свою чергу Президія підпорядковувалась, з одного боку, Всеукраїнському ЦВК, а з іншого – ЦК КП(б)У, який поступово перетворився на реальний найвищий орган влади в УСРР.

Так були закладені і почали функціонувати вищі представницькі установи УСРР.

Контрольні запитання і завдання:

1. Назвіть здобутки й невирішені проблеми у формуванні складу та представництва Української Центральної Ради.
2. Дайте характеристику компетенції й функцій УЦР.
3. Які найважливіші складові парламентської процедури у діяльності УЦР?
4. Назвіть найбільш важливі ідеї й результати спроб відновлення вищого представницького органу часів Гетьманату і Директорії.
5. Які результати розвитку парламентаризму в ЗУНР?
6. Дайте характеристику радянської системи вищих представницьких органів в 1917-1920 рр. Які особливості радянського парламентаризму?

¹ ЦДАВОВУ України, ф. 1, оп. 1, спр. 39 (ч. 1), арк. 1-9, 170-187.

² Там само, ф. 1, оп. 1, спр. 25, арк. 5.

Розділ 5

«Радянський парламентаризм»: особливості й еволюція в Україні

§ 1. Всеукраїнські з'їзди Рад у 1920-1937 рр.: склад, компетенція та порядок роботи

В історії «радянського парламентаризму» виокремлюються два основних періоди: майже двадцятирічна історія Всеукраїнських з'їздів Рад, Всеукраїнських ЦВК як вищих представницьких органів УСРР (1917–1937 рр.) та історія Верховної Ради УРСР — найвищого органу державної влади в республіці у складі СРСР (1938-1990 рр.).

Після закінчення громадянської війни і воєнної інтервенції в Україні правляча партія більшовиків у своїй внутрішній політиці продовжувала активно використовувати радянську форму диктатури пролетаріату, найвищі представницькі органи УСРР.

Формування складу і структури Всеукраїнських з'їздів Рад, Всеукраїнського ЦВК та його Президії продовжувало здійснюватись за допомогою недемократичної багатоступінчастої виборчої системи, під керівництвом більшовицьких партійних органів. За Конституцією УСРР 1919 р. активне і пасивне виборче право на виборах до місцевих Рад надавалося лише трудящим, солдатам і матросам, а також чужинцям, які належали до робітничого класу і трудового селянства (ст. 20). Позбавлялись виборчого права, «хоч би вони й входили в одну з вищезазначених категорій», особи, що користуються найманою працею з корисливою метою або живуть на нетрудові доходи, приватні торговці, комерційні посередники, ченці і духовні настоятелі, службовці й агенти колишньої поліції, члени дому Романових, божевільні і ті, які перебувають під опікою, засуджені. Конституційне законодавство РСФРР та інших союзних республік ці категорії населення позбавляло виборчого права за політичним і трудовим цензом. Згодом, незважаючи на закінчення війни і перехід до непу, норми Конституції, що поширювались на категорії населення, позбавлених виборчих прав, Президією ВУЦВК уточню-

вались і розширювались¹. До числа позбавлених виборчих прав додалися «трудові елементи, але які заклеїли себе явно куркульськими діями або активними виступами проти радянської влади», бувші петлюрівці, «бандити всякого роду», самогонники, дезертири й інші вороги радянської влади. Ці обмеження виходили за рамки конституційних обмежень і своєю нечіткістю визначень «лишенців» надавали широке поле для зловживань і порушення виборчих прав громадян УСРР.

З метою подолання селянського опору продрозверстці і залучення більш широких верств населення до непу робились спроби пожвавлення діяльності представницьких органів. Влітку 1924 р. з'явилося затверджене ВУЦВК і РНК УСРР «Положення про виборчі права громадян та про порядок проведення виборів», яким скасовувались позбавлення і обмеження виборчих прав стосовно робітників приватних підприємств та членів кустарних артілей. Ще більше розширювалось коло виборців при формуванні Рад новим аналогічним положенням від 18 листопада 1925 р. В результаті кількість виборців, що брали участь у голосуванні 1925–1926 рр., порівняно з аналогічним періодом 1924–1925 рр. зросла майже на 7%. В містах брали участь у голосуванні 52,7% виборців, у селищах — 54,7%, в селах — 54%.

Проте в подальшому розширення кола категорій громадян, позбавлених виборчих прав, продовжувалось: якщо на виборах до Рад у 1926 р. було позбавлено виборчих прав 1–1,5%, що становило понад 800 тис. осіб, то в 1929 р. — близько 900 тис.². Закономірно збільшувалась кількість скарг «лишенців», які надходили до Центрвиборчкому, ВУЦВК. Проте винними у «перекручуванні лінії партії», як завжди, були низові виборчі комісії³.

Іншим організаційним заходом для відчуження «класово-ворожих елементів» від участі у формуванні радянських представницьких органів був виробничий принцип представництва

¹ Збірник Указонень і розпоряджень Робітничо-селянського уряду Української СРР (далі – ЗУ УСРР) – 1924. – № 34. – Ст. 235; 1926. – № 79. – Ст. 479; 1928. – № 27. – Ст. 238.

² До десятих роковин. Цифрові матеріали. – Х., 1928. – С. 4; Минаєв С. Ради України. Підсумки перевиборів Рад. 1928-1929 рр. – Х., 1929. – С. 35.

³ Советское строительство. – 1929. – № 5. – С. 178.

у Радах, високо цінимий правлячою партією¹. Такий принцип забезпечував перевагу представництва робітників над селянами, «диктатуру пролетаріату». Конституція УСРР 1929 р. у ст. 24 закріплювала порядок і норми представництва на всеукраїнські з'їзди Рад (встановлені ще їх IV з'їздом): Всеукраїнський з'їзд Рад складається з делегатів, обраних Всеукраїнським з'їздом Рад (з 1924 р.) і окружними з'їздами Рад, з розрахунку — один делегат на кожні 10 тис. виборців, а від сільських — один делегат на кожні 50 тис. людності².

Законодавство УСРР 20-х років визначало склад делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад, спосіб їх сформування шляхом багатоступеневих виборів. Ще постановою ВУЦВК від 26 травня 1920 р. «Про Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів» передбачалось: у випадку, якщо Всеукраїнському з'їзду Рад передує безпосередньо губерньський з'їзд, то делегати від губерньї посилаються безпосередньо губерньськими з'їздами³. У противному разі делегатів могли направляти повітові з'їзди Рад. Цей принцип провадився у законодавстві і з утворенням замість губерньї округів. У свою чергу окружні з'їзди Рад складались з «представників, які обираються міськими і селищними Радами і районними з'їздами Рад, а також фабриками і заводами...». Вибори делегатів з переходом на триступеневу систему управління з 1930 р. здійснювали районні з'їзди Рад, а з утворенням областей замість округів 1932 р. — і обласні з'їзди. Таким чином, багатоступенева система Рад утворення вищого представницького органу УСРР являла собою досить струнку систему радянських представницьких органів (знизу догори), піраміду яких вінчали Всеукраїнські з'їзди Рад.

На всіх етапах обрання делегатів з'їздів, формування виконкомів Рад їх соціальний, партійний, персональний склад регулювався і направлявся партійними органами, комуністичними фракціями самих з'їздів. Так, у 1921 р. за підписом Секретаря ЦК КП(б)У В. Молотова до всіх губвиконкомів надсилались

¹ Свого часу В. Ленін вніс, зокрема, до проекту нової Програми РКП(б) положення про те, що «первинною виборчою одиницею і основним осередком державного будівництва є, при Радянській владі, не територіальний округ, а економічна, виробнича одиниця (завод, фабрика)» (*Ленін В. Повне зібр. тв.* — Т. 38. — С. 89).

² Хрестоматія з історії держави і права України. — Т. 2. — С. 277.

³ ЗУ УСРР. — 1920. — № 11. — Ст. 209.

директивні рознарядки, скільки і кого персонально з членів ЦК КП(б)У слід обрати делегатами V з'їзду Рад.

Красномовним є співвідношення представництва робітників, селян, службовців на Всеукраїнських з'їздах Рад у 20-30-ті роки у таблиці, складеній за їх матеріалами (табл. 6).

Таблиця 6

Співвідношення представництва робітників, селян та службовців у 20-30-ті роки на Всеукраїнських з'їздах рад

З'їзди	Рік	Робітники (%)	Селяни (%)	Службовці (%)
V	1921	41,2	31,9	26,9
VI	1921	49,1	31,8	19,0
VII	1922	52,3	25,4	22,3
VIII	1924	51	22,7	21,3
IX	1925	48,1	27,2	22,3
X	1927	45,9	26,2	25,6
XI	1929	55,8	25,7	17,6
XII	1931	51,1	35,7	12,7
XIII	1935	55	29,5	14,5

Отже, таблиця ілюструє суворе регулювання соціального складу Всеукраїнських з'їздів Рад, співвідношення представництва робітників, селян, службовців (інтелігенції), збереження і посилення пріоритету представництва робітничого класу.

Проте, реальна картина складу делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад була дещо іншою, складнішою і красномовнішою. За матеріалами мандатних комісій з'їздів видно, що переважна частина делегатів, зареєстрованих робітниками і селянами, перебувала на партійній, радянській, профспілковій роботі різних рівнів, на службі в Червоній армії тощо. Так, за даними мандатної комісії VIII Всеукраїнського з'їзду Рад з делегатів-робітників лише 20,9% працювало безпосередньо на виробництві, а з делегатів-селян лише 1,6% було зайнято у сільському господарстві¹. Картина дещо змінилася на X з'їзді: робітників «від станка» було 27,4%, а селян «від плуга» — 38,8%².

¹ VIII Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. 17-20 січня 1924 р. – X., 1924. – С. 173.

² Бюллетень ВУЦВК. – 1927. – № 3. – С. 5.

Таким чином, на Всеукраїнських з'їздах Рад домінуючою фігурою була фігура функціонера — партійних, державних, профспілкових, господарських тощо органів. Але й соціальне походження переважаючої більшості делегатів з'їздів теж є красномовним — за рівнем освіти, культури. Переважна більшість делегатів з'їзду (75-80%) мала лише початкову освіту. Так, серед делегатів VIII Всеукраїнського з'їзду Рад 0,6% були неписьменні, 17,6% мали середню і 4,1% — вищу освіту. Всі інші — нижчу, початкову¹. У 30-ті роки освітній рівень делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад змінився мало. За даними мандатної комісії на XII з'їзді початкову освіту мали 64,9%, середню — 11,8%, вищу — 5,4%, неписьменних делегатів було 2,6%².

Красномовним був і партійний склад Всеукраїнських з'їздів Рад. За винищенням багатопартійності його картина виглядала так (за даними мандатних комісій) (табл. 7).

Таблиця 7

Партійний склад Всеукраїнських з'їздів Рад

З'їзди	Заг. кількість	Члени КП(б)У і КСМУ (%)	Інших партій (кількість)	Позапарт. (%)
V	1050	82,2	13	16,7
VI	1037	85,6	2	14,0
VII	829	89,1	-	10,9
VIII	874	77,8	-	22,2
IX	838	77,5	-	24,3
X	1059	67,8	-	30
XI	1333	70,3	-	27,6
XII	958	71,1	-	27,4
XIII	1009	76,6	-	16,5
XIV	1029	67,3	-	23,1

¹ VIII Всеукраїнський з'їзд Рад. — С. 173.

² Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад. — С. 337.

Таким чином, делегати-комуністи і комсомольці становили абсолютну більшість складу Всеукраїнських з'їздів Рад.

Об'єднаний Пленум ЦК і ЦКК ВКП(б) у липні 1926 р. визнав необхідним «з метою посилення боротьби з бюрократизмом, подолання відірваності державного апарату від трудящих» більш рішуче висування безпартійних робітників і селян до роботи в Радах¹. У свою чергу, виконуючи вказівку загальносоюзного партійного центру, ЦК КП(б)У визнав за необхідне вже на X Всеукраїнському з'їзді Рад «мати не менше $\frac{1}{3}$ позапартійних». Підбиваючи підсумки перевиборів Рад у 1927 р., червневий Пленум ЦК КП(б)У схвалив політику пожвавлення Рад, «що має своїм головним завданням успішно залучати широкі маси пролетаріату і трудящих до керування радянською державою, до участі в соціалістичному будівництві й тим самим до зміцнення диктатури пролетаріату»². Проте на наступних всеукраїнських з'їздах кількість позапартійних делегатів скорочувалася.

Таким же чином на всеукраїнських з'їздах регулювалась кількість чоловіків і жінок. Так, якщо на V і VI з'їздах чисельність останніх становила відповідно 4,8% і 3,7%, то найбільше їх було представлено на IX-XII з'їздах — 10,3%, 14,8%, 17,7%. Ретельно регулювався і національний склад з'їздів. Якщо на V з'їзді українці опинились в меншості (з 1050 лише 465 делегатів-українців), то з початком політики українізації на VIII з'їзді їх було вже 55,5%, на XI — 64,6%, а на XII — 68,7%³. Отже, формування складу делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад не передбачало свободу волі виборців. За тією ж схемою, починаючи з IX Всеукраїнського з'їзду, брали участь і делегати з'їздів Рад Молдавської Автономної СРР, утвореної в складі УСРР 1924 р.

Функції і компетенція Всеукраїнських з'їздів Рад. Ще у 20-ті роки дослідники виділяли п'ять функцій з'їздів Рад, як союзних, так і всеукраїнських, — установча (прийняття та внесення змін до Конституції УСРР), інформаційна, декларативна (директивна), контрольна і конструююча (законодавча). Отже, законодавча функція з'їздів Рад не виділялася як головна.

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. — 9-е изд., доп. и испр. — М., 1983. — Т. 4. — С. 41, 44.

² Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК. — Т. 1. — С. 439.

³ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 101, 133, 178, 195, 281, 337.

Щодо компетенції Всеукраїнських з'їздів Рад, то вона визначалась діючою Конституцією УСРР 1919 р. і одержала визначення у радянській державознавчій літературі як «необмежена компетенція», що поширювалась і на ВУЦВК у період між з'їздами Рад.

Після закінчення громадянської війни у центрі уваги чергових Всеукраїнських з'їздів Рад — п'ятого (25 лютого — 3 березня 1921 р.) та шостого (14–17 грудня 1921 р.) з'їздів у Харкові було широке коло питань відбудови народного господарства, продовольче й земельне питання у зв'язку з голодом і переходом до продподатку і непу, звітні доповіді уряду, вибори ВУЦВК та ін. Було прийнято низку директивних постанов — «Про відбудову сільського господарства», «Про колективізацію сільськогосподарського виробництва», «Про фінансову політику», «Про амністію», «Про радянське будівництво», «Про союзний договір між УСРР і РСФРР» та ін¹.

Постанова V з'їзду Рад «Про радянське будівництво» значно розширювала повноваження ВУЦВК, доручала йому підсилення контролю «над діяльністю відомств і місцевих рад», перетворюючи його на орган верховного контролю і нагляду над всіма радянськими установами. Раніше розширені на практиці функції Президії ВУЦВК вводились постановою у правове поле. Йшлося насамперед про розширення її законодавчих і розпорядчих функцій, доручення «особливо пильного готування» з'їздів Рад і сесій ВУЦВК. Постанова визначала також і коло законодавчих повноважень уряду УСРР. Пункт 12 постанови визначав: «Ніякі органи, крім Всеукраїнського з'їзду Рад і Укр. ЦВК, його Президії і Раднаркому, не правомочні видавати законодавчі акти загальнодержавного значення»². Таким чином, постанова закріплювала законодавчі повноваження зразу чотирьох найвищих органів влади УСРР, значно підвищувала роль ВУЦВК і його Президії в радянському будівництві.

Резолюцією з'їзду «Про договір між УСРР та РСФРР» було ратифіковано укладений 28 грудня 1920 р. союзний договір між ними, наголошено на необхідності розвитку і конкретизації «пункту про внутрішній розпорядок об'єднаних комісаріатів та

¹ Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. — Т. 1. — С. 155-156, 157-160, 160-162, 162-164; 198-201, 202-203 та ін.

² Там само. — С. 157-160.

їх ставлення до обох урядів, на передбаченій договором основі повної рівноправності між обома Республіками».

У процесі створення Союзу РСР українські партійні й державні керівники прагнули ініціювати об'єднавчий рух. Саме на це були спрямовані партійні з'їзди і з'їзди Рад, зусилля ЦК КП(б)У. 7 березня 1922 р. він, підтвердивши прагнення українських комуністів і далі зміцнювати союз УСРР з РСФРР, заявив про необхідність конкретизації правових відносин між обома республіками¹. Політбюро ЦК РКП(б) створило на чолі з М. Фрунзе комісію для вивчення пропозицій українських комуністів, яка розробила проекти угод про взаємовідносини між наркоматами республік. Вона не підтримала сталінського плану «автономізації» і запропонувала утворення Союзу РСР на основі рівноправності та збереження незалежності республік. Ця схема союзного договору була в основному підтримана партійно-радянськими органами України².

10–14 грудня 1922 р. у Харкові відбувся VII Всеукраїнський з'їзд Рад (вперше — однопартійного складу), який заслухав звіт уряду (М. Фрунзе), доповіді Уповнаркомфіну про підсумки розвитку сільського господарства, стан промисловості, радянського будівництва, про Червону армію та інші, обрав ВУЦВК, прийняв з розглядуваних питань резолюції та постанови³. Але головним питанням з'їзду було питання «Про союзне об'єднання», ідея якого пронизувала всі доповіді і виступи на з'їзді. Було ухвалено Декларацію про утворення СРСР, постанову «Про засади Конституції Союзу РСР» та резолюцію «Про загальносоюзний з'їзд і вибори делегатів на нього». Список представників УСРР на з'їзд Рад СРСР налічував 360 осіб⁴.

І Всесоюзний з'їзд Рад 30 грудня 1922 р. остаточно юридично оформив СРСР. 354 українські делегати з вирішальним голосом разом з делегатами інших союзних республік (росіян — 62,5%, українців — 8%, євреїв — 10,8%, білорусів — 1,1% та ін.) ухвалили Декларацію про утворення СРСР та Договір про утворення

¹ Коммунистическая партия – вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за образование СССР. Сб. док-тов и мат-лов. – К., 1962. – С. 250-251.

² Чехович В. А. Проблеми національно-державного будівництва в роки непу. – К., 1995. – С. 6-7.

³ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... – С. 155-170.

⁴ Там само. – С. 173-176.

СРСР¹. Згідно з останнім до відання СРСР в особі його верховних органів належали широкі повноваження у сфері міжнародних відносин (представництво Союзу, зміна зовнішніх кордонів, прийняття до складу Союзу нових республік, оголошення війни і укладення миру, одержання зовнішніх державних позик, ратифікація міжнародних договорів тощо), встановлення основ і загального плану всього народного господарства, організація збройних сил, транспорту і поштово-телеграфних справ, грошової і кредитної системи, загальносоюзних і місцевих податків, загальних засад землеволодіння і землекористування, основ судоустрою і судочинства, системи мір і ваги, загальносоюзне законодавство про працю, освіту, громадянство, амністію, цивільне і кримінальне законодавство тощо.

Верховні союзні органи мали право скасовувати будь-які постанови з'їздів Рад, ЦВК та РНК республік. Останні отримували лише формальне право опротестовувати до Президії ЦВК СРСР декрети і постанови РНК СРСР, не припиняючи їх виконання та, у виняткових випадках, призупиняти розпорядження наркомів Союзу. Фактичне безправне становище республік формально перекривалось статтею 26, де декларувалось право вільного їх виходу із Союзу. Проте вона не передбачала механізму такого виходу, а отже, і його реальної можливості. Цей механізм не передбачався й всіма наступними Конституціями СРСР. Так було реалізовано фактично сталінський план створення Союзу РСР, єдиного державного механізму з жорсткою централізованою системою управління.

Наступний VIII Всеукраїнський з'їзд Рад (17–20 січня 1924 р.) заслухав доповідь наркома юстиції і генерального прокурора республіки М. Скрипника «Про конституцію УСРР». У резолюції по доповіді з'їзд ратифікував союзний договір, доручивши Президії ВУЦВК підписати цю ратифікацію, ВУЦВК —переглянути відповідно до договору і прийнятої Конституції СРСР Конституцію УСРР, подавши її на затвердження IX з'їздові. Серед інших шести питань порядку денного, що стосувалися поточних справ (довіді уряду, про землеустрій, промисловість, про Червону армію, доповіді мандатної комісії і виборів), з'їзд розглянув вперше питання про бюджет УСРР. Резолюції з'їзду

¹ Съезды Советов СССР. Сб. док-тов и мат-лов: В 3 т. – Т. 3. – М., 1960. – С. 12, 16-17-18-22.

схвалювали діяльність уряду, доручали наступній сесії ВУЦВК затвердити бюджет УСРР, а всім губвиконкомам — розробити і прийняти місцеві бюджети. Було визначено основні завдання у галузі військового будівництва, землеустрою, стан і перспективи розвитку промисловості УСРР¹.

До головних питань ІХ Всеукраїнського з'їзду Рад (3–10 травня 1925 р.) відносились «Про зміну Конституції УСРР», «Про перехід на триступеневу систему управління». Незвичним для порядку денного була на з'їзді доповідь уряду СРСР, з якою на з'їзді виступив заступник Голови Раднаркому СРСР Л. Каменєв. Вона мала інформативний характер, і заслуховування доповіді уряду СРСР передбачалось надалі постійним у порядку денному наступних з'їздів Рад республіки. В резолюції з'їзд постановив цілком схвалити зовнішню і внутрішню політику уряду Союзу РСР². Після цього було заслухано звіт українського Раднаркому.

Серед найважливіших змін і доповнень до Конституції УСРР — до ст. 4, де в новій її редакції констатовано входження республіки до складу СРСР як «нового рішучого кроку на шляху об'єднання трудящих усіх країн у всесвітню соціалістичну радянську республіку»; створення у складі УСРР Автономної Молдавської СРР³. Стаття 6 викладена в новій редакції і містила перелік повноважень, віднесених до відання УСРР. Зокрема, до компетенції центральних органів республіки віднесено затвердження, зміни і доповнення Конституції УСРР, а також затвердження Конституції АМ СРР та її змін і доповнень; розгляд питань за Конституцією СРСР щодо зовнішніх кордонів УСРР, зміни її кордонів з іншими союзними республіками; розв'язання суперечок між АМ СРР та іншими частинами УСРР; адміністративно-територіальний поділ республіки; керівництво всією внутрішньою політикою УСРР; організація центральних та місцевих органів влади УСРР та керування ними; цивільне та кримінальне, матеріальне і процесуальне законодавство на засадах, встановлених Союзом РСР; законодавство про землеволодіння і землекористування, про народну освіту, охорону здоров'я та соціального забезпечення, про українське громадянство та нату-

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 178-180, 180-182, 183-184, 184-187, 187-192.

² Там само. — С. 196-197.

³ Там само. — С. 218-219.

ралізацію відповідно до законодавства СРСР, право загальної і часткової амністії на території республіки. За найвищими органами влади УСРР закріплювалось право скасування постанов з'їздів Рад АМ СРР, а також окружних та інших місцевих з'їздів Рад, обрання представників УСРР до Ради національностей ЦВК СРСР. Всі інші повноваження були віднесені або до спільної компетенції УСРР і СРСР, або до виключної компетенції останнього.

У новій редакції Конституції УСРР 1925 р. суттєві зміни були внесені щодо повноважень найвищих органів влади республіки: 1) введення до їх переліку Президії ВУЦВК як вищого законодавчого, виконавчого та розпорядчого органу УСРР між його сесіями; 2) розширення кола питань, що належать виключній компетенції Всеукраїнських з'їздів Рад (затвердження, зміни та доповнення конституцій УСРР та АМ СРР; затвердження зміни кордонів УСРР у порядку, передбаченому Конституцією СРСР та Конституцією УСРР; обрання членів ВУЦВК та представників республіки до Ради національностей ЦВК СРСР (ст. 7); 3) верховенство союзного законодавства на території УСРР. Взаємовідносини між центральними органами УСРР та РСР встановлюються Конституцією СРСР (статті 8, 9).

Іншими важливими змінами в Конституції УСРР передбачалось розмежування компетенції ВУЦВК, Раднаркому, наркоматів УСРР і уповноважених наркоматів СРСР (статті 11–16); встановлення посади і визначення правого статусу постійного представника АМ СРР при уряді УСРР (ст. 17); фіксація переходу на триступеневу систему управління (ст. 18).

Нова редакція Основного Закону УСРР уконституїювала норми попередніх постанов Всеукраїнських з'їздів. Найголовніші з них: 1) закріплення законодавчих повноважень Всеукраїнського з'їзду Рад, ВУЦВК та його Президії, Раднаркому УСРР (ст. 9); 2) періодичність скликання республіканських з'їздів Рад: чергових — один раз на рік, надзвичайних — на підставі постанови ВУЦВК (ст. 10); визначення виключної компетенції ВУЦВК (статті 11–12) та Раднаркому УСРР (ст. 13)¹. Проте в наступні роки конституційне положення про періодичність скликання Всеукраїнських з'їздів Рад було порушено. X з'їзд відбувся вже у квітні 1927 р. У постанові «Про зміни в Конституції УСРР»

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 218-223.

констатувалось: «беручи до уваги зміни, що відбулись у структурі центральних і місцевих органів влади (поява загальносоюзних і об'єднаних наркоматів поряд з республіканськими. — В. Є.), і зміни, внесені Х з'їздом по доповіді про роботу Рад», необхідна нова редакція Конституції УСРР. З'їзд доручив черговій сесії ВУЦВК затвердити нову редакцію Основного Закону УСРР і подати її на остаточне затвердження наступному з'їзду Рад республіки¹. У роботі Х з'їзду брали участь вже 19 делегатів АМ СРР. З'їзд заслухав лише звітну доповідь уряду УСРР, доповіді уряду СРСР в порядку денному з'їзду вже не було. Таким було ставлення не лише союзних органів до республіканських, а й власне до парламентаризму. Генеральний секретар ЦК КП(б)У Л. Каганович повчав 1928 р. державних службовців: «У буржуазних парламентських країнах ... адміністрування, ця обслуговуюча роль державної влади і державного апарату, розбавляється парламентським базіканням. Там існують парламенти, які ніби відображають настрої мас ... інтереси народу. Насправді парламент є один з гвинтів всієї державної машини, державного адміністрування й управління людьми»².

Оскільки змін до Основного Закону накопичилось досить багато, особливо у зв'язку з утворенням СРСР, XI Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв Конституцію УСРР 15 травня 1929 р. Її другий розділ «Організація радянської влади. Органи центральної влади» визначав склад, функції та компетенцію Всеукраїнського з'їзду Рад, ВУЦВК, Президії ВУЦВК та РНК УСРР³. З'їзд Рад як верховний орган влади УСРР мав заслуховувати і затверджувати звіти уряду республіки, давати загальний напрямок його роботі у сфері політики і народного господарства. До статті 22 було введено зміни щодо виключного відання з'їздів, прийнятих ІХ з'їздом Рад республіки.

Новелою тут було закріплене повноваження з'їзду на встановлення кордонів АМ СРР. Наступна стаття Основного Закону встановлювала періодичність скликання ВУЦВКом всеукраїнських з'їздів — один раз на два роки. Прядок скликання надзвичайних з'їздів доповнювався положенням про можливість їх

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 273.

² Речь Л. М Кагановича // Отчет о III-ем Всеукраинском съезде административных работников. 1-4 июля 1928 года. — Х., 1928. — С. 173.

³ Хрестоматія з історії держави і права України. — Т. 2. — С. 277-282.

скликання на вимогу місцевих Рад та їх з'їздів, що представляють не менше третини всіх виборців УСРР. Таким чином, це положення робило реально неможливою появу опозиційних Рад. Стаття 24 Конституції УСРР вперше закріплювала існуючу практику формування складу республіканського з'їзду: він включає делегатів окружних з'їздів Рад і Всеукраїнського з'їзду Рад з розрахунку: від міських і селищних Рад — один делегат на кожні 10 тис. виборців, а від сільських — на кожні 50 тис. людності. Отже, й нова Конституція УСРР закріплювала пріоритет представництва робітників, соціальної бази диктатури пролетаріату.

Відповідно до реально зростаючої ролі ВУЦВК та його Президії як вищих законодавчих і розпорядчих органів, Конституція УСРР 1929 р. у наступних підрозділах розширила правове поле їх діяльності, внесла доповнення і конкретизацію щодо їх функцій і компетенції, унормувала статус РНК УСРР як розпорядчого і виконавчого органу ВУЦВК по здійсненню загального управління УСРР. Ряд повноважень, що належали до виключного відання Всеукраїнського з'їзду Рад, було поширено і на ВУЦВК (про внесення часткових змін до Конституції УСРР, змін до Конституції АМ СРР, регулювання кордонів останньої). Конституційно закріплювалось входження до складу УСРР Автономної Молдавської СРР.

Органами місцевої влади називались Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, з'їзди Рад та обрані ними виконкоми. Щодо виборчих прав, то Конституція УСРР закріплювала, як і в попередній Конституції, права лише трудящих, поширення цих прав на громадян інших союзних республік, які перебувають на території УСРР і належать до робітників і селян, що «не використовують» найманої праці.

Таким чином, конституційне будівництво в УСРР було одним з найголовніших напрямків Всеукраїнських з'їздів Рад. Вони ухвалювали директивні постанови і резолюції, які були юридичною базою для прийняття іншими державними органами своїх рішень, користувались виключним правом змін і затвердження Конституції УСРР, здійснювали верховне керівництво і найвищий контроль у республіці. Незважаючи на те, що в матеріалах з'їздів постійно декларувалося волевиявлення українського народу, вони не спиралися на правові наслідки цього волевиявлення.

Законодавча діяльність всеукраїнських з'їздів була все ж не головною. Вони все більше виступали як загальнодержавний директивний орган. Їх головною функцією стало на основі партійних директив розробка, визначення основних, пріоритетних напрямків державного, економічного та соціально-культурного будівництва в Україні, які потім одержували законодавче втілення в постановах, декретах та інших нормативних актах ВУЦВК, його Президії та Раднаркому УСРР. Розпорядчо-директивного характеру були й прийняті ними постанови і резолюції — «По доповіді уряду УСРР», «Про стан промисловості», «Про Червону армію», «Комнезами та їх завдання», «Про землеустрій», «Стан та перспективи культурного будівництва» тощо. Примітною новелою у роботі Всеукраїнських з'їздів Рад, починаючи з XI з'їзду, стало обговорення та затвердження планів двох перших п'ятирічок, форсованих темпів розвитку промисловості і сільського господарства¹. Зрозуміло, директиви по їх складанню знову ж таки давали вищі органи правлячої партії.

Зміни у термінах скликання з'їздів, починаючи з X з'їзду, проявили тенденцію до зменшення їх ролі у суспільно-державному житті, посилення ролі ВУЦВК та його Президії, згортання непу, насадження командно-адміністративної системи керівництва, розгортання репресій. XII Всеукраїнський з'їзд Рад (25 лютого — 4 березня 1931 р.) — останній з'їзд, який збирався у терміни, передбачені Конституцією УСРР 1929 р. Крім традиційних розглядуваних питань (звіт уряду, питання радянського будівництва, змін до Конституції УСРР, вибори ВУЦВК, членів Ради національностей ЦВК СРСР) XII з'їзд розглянув питання про колгоспне і радгоспне будівництво, про загальне навчання й політехнізацію школи². Він підтримав сталінський курс на форсоване соціалістичне будівництво («П'ятирічку — за чотири роки!»), завершення суцільної колективізації і ліквідації куркульства як класу, закріпивши їх у директивних постановах.

XIII Всеукраїнський з'їзд Рад, який відбувся майже через чотири роки від попереднього (15-22 січня 1935 р.), розглядав питання, які оминали страшну трагедію голодомору та його наслідки. Сьогодні вражає політичний цинізм партійних і ра-

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 291-304.

² XII Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт та постанови. — Х., 1931. — С. 6-7.

дянських керівників, які задавали тон на з'їзді. У виступах голови ВУЦВК та його Президії Г. Петровського, доповіді члена Президії, генерального секретаря ЦК КП(б)У С. Косіора — «Чотири роки боротьби за соціалізм і завдання Радянської України», доповіді наркомзема, звіту уряду містились безкінечні славослів'я Й. Сталіну, успіхам соціалістичного будівництва і завдання... збереження і розвитку тваринництва в республіці¹.

У доповіді Г. Петровського і у постанові з'їзду «Про радянське будівництво» теж йшлося про «небувале зростання політичної свідомості та активності трудящих», що позначалось на збільшенні їх явки на виборах до Рад у місті до 87,7% і на селі до 76,1%. Схвалювався перехід до двоступеневої, районної системи управління. Постанова з'їзду вносила зміни у статті Основного Закону. Стаття 2 була викладена в редакції, відповідній діючим законам СРСР: «УСРР разом з іншими радянськими республіками, утворюючими СРСР, забезпечує могутність, непорушність, політичну й економічну незалежність СРСР — соціалістичної батьківщини всіх трудящих. Люди, які зрадили вітчизні, є ворогами народу». «Ворогами народу» стаття 5 Конституції проголошувала й тих, хто зазіхав на соціалістичну власність. Така запопадливість перед Й. Сталіним була вражаючою, але закономірною.

З прийняттям 5 грудня 1936 р. Надзвичайним VIII з'їздом Рад СРСР «Сталінської Конституції» була вирішена доля й вищих представницьких інституцій УРСР. Конституція СРСР стала основою для розробки й прийняття нових конституцій в союзних республіках. Постановою Президії ВУЦВК 13 червня 1936 р. була створена Конституційна комісія ВУЦВК. За попереднім рішенням Політбюро ЦК КП(б)У Президія затвердила персональний склад конституційної комісії². Розроблений комісією проект Конституції УРСР було подано за існуючою практикою в ЦК КП(б)У, ЦК ВКП(б), після чого узгоджений проект розглядався Президією ВУЦВК³. Вона схвалила проект і постановила внести його на розгляд XVI Надзвичайного Всеукраїнського з'їзду Рад. Проект Конституції УРСР було оприлюднено і почалось його «всенародне обговорення».

¹ XIII Всеукраїнський з'їзд Рад... Бюлетені № 2, 7.

² ЗУ УРСР. — 1936. — № 30. — Ст. 147.

³ Вісті ЦВК УРСР. — 1937. — 1 січня.

XVI Надзвичайний з'їзд Рад України (25 січня 1937 р.) розглянув лише одне питання — проект Конституції УРСР. У його обговоренні взяло участь більше 40 делегатів. Було внесено деякі поправки і доповнення до тексту, після чого обрана з'їздом редакційна комісія представила проект на затвердження з'їзду¹. Із затвердженням 30 січня 1937 р. з'їздом Рад проекту Конституції вона стала Основним Законом республіки. З'їзд доручив ЦВК УРСР розробити на основі Конституції і затвердити Положення про вибори до Верховної Ради УРСР та визначити строки виборів до неї. До виборів Верховної Ради ЦВК УРСР XIV скликання зберігав свої повноваження. Так, з прийняттям Конституції УРСР закінчилась історія Всеукраїнських з'їздів Рад.

Порядок роботи Всеукраїнських з'їздів Рад, як багатолюдних державних зборів, вироблявся на основі заведеного порядку на Всеросійських, а з 1922 р. Всесоюзних з'їздах Рад, проведення партійних з'їздів. Скликання українських з'їздів здійснювалося, як і раніше, Президією за рішенням ВУЦВК.

Питання про терміни скликання Всеукраїнських з'їздів Рад, їх порядок денний, організаційні питання, списки складу президії, комісій, нового складу ВУЦВК попередньо вирішувались Політбюро ЦК КП(б)У.

Відкривав роботу з'їздів Рад Голова ВУЦВК Г. Петровський вступною промовою, в якій у суто партійному дусі давалась коротка характеристика результатів розвитку республіки за минулий, після попереднього з'їзду, період, окреслювались найголовніші завдання. За зразком партійних з'їздів обиралась президія з'їзду Рад, яка набула теж урочистого, а не робочого характеру: на XII з'їзді вона складалась з 113 осіб, на XIII — 100, на XIV — 54 особи, її чисельний і персональний склад, порядок денний пропонувалися комуністичною фракцією з'їзду. Головував на з'їздах Г. Петровський або один з його заступників, обраних разом з президією. Під їх керівництвом працювали мандатна, редакційна комісії, секретаріат. Наслідки роботи мандатної комісії, яка перевіряла правильність виборів делегатів з'їзду, складала їх соціальну, партійну освітню тощо характеристику, підводились на одному з останніх засідань з'їзду, який виносив відповідну постанову.

¹ Вісті ЦВК УРСР. – 1937. – 31 січня

У стенографічних звітах з'їздів є відомості про роботу таких їх колегіальних органів, як рада старійшин або нарада делегацій¹. Такий орган створювався за принципом: по два представники від губерній і армії, пізніше, за рішенням Політбюро ЦК КП(б)У — один представник від 10 делегатів і президія з'їзду. На раді, яка скликалась комуністичною фракцією, розглядалися організаційні питання з'їзду. З'їзд утворював і секції (згодом — комісії) для доопрацювання проектів резолюцій і постанов. Так, на VII Всеукраїнському з'їзді Рад було утворено 5 комісій (в порядку денному 9 питань)². Скеровуючу роль на з'їздах відіграла комуністична фракція. В резолюції XIV конференції РКП(б) 27-29 квітня 1925 р. комуністична фракція в Радах визначалась як орган, покликаний проводити в Радах партійні директиви³. До утворюваних бюро фракції ЦК КП(б)У рекомендувало найбільш перевірених своїх працівників — Г. Петровського, В. Затонського, М. Скрипника, Л. Кагановича, пізніше — С. Косіора, П. Постишева та ін. Комфракція, як посередня ланка між вищими партійними органами і Всеукраїнським з'їздом, попередньо розглядала, вносила поправки і доповнення до проектів постанов та резолюцій, затверджувала (або не затверджувала) їх, персональний склад президії, комісій, ВУЦВК.

Формально попередні рішення погоджувались і з фракцією позапартійних делегатів з'їзду, але в стенографічних звітах їх роль зводилась до схвалення партійних рішень. На XII з'їзді делегати — члени КП(б)У об'єднувались у так звану «партійну групу», яка засідала напередодні відкриття з'їзду⁴.

Всеукраїнські з'їзди Рад працювали в пленарному режимі. Секційні засідання, за стенографічними звітами, мали місце на V-VII з'їздах Рад. Оскільки єдиного регламенту роботи з'їздів так і не було прийнято, на початку кожного з'їзду приймався регламент виступів та їх послідовності. Типовим був прийнятий VIII та IX з'їздами регламент: для доповіді уряду — 1 год., (на IX з'їзді звіт уряду — 2 год.), інших доповідей — 45 хв., співдоповідачам — 20 хв., прикінцеве слово — 20 хв., для виступаю-

¹ Бюлетень VIII Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих селянських та червоноармійських депутатів. — X., 1924. — С. 143; XIII Всеукраїнський з'їзд Рад... Бюлетень № 1. — С. 5-6.

² Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 155.

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — Т. 3. — С. 358-359.

⁴ Вісті ВУЦВК. — 1935, 15 січня.

чих — 10 хв. (другий раз — 5 хв.), слово до порядку — 3 хв. З'їзд працює з 9 до 2 год. дня і з 5 до 8 год. вечора¹. Робота з'їздів тривала 4-9 днів. Усталена практика проведення партійних і радянських з'їздів очевидно робила зайвим унормований окремим актом порядок їх проведення.

Розгляд питань порядку денного розпочинався із заслухувань доповідей. За традицією першою була доповідь уряду. На IX, XI з'їздах цим доповідям передували доповіді уряду СРСР. Пізніше вони вже не мали місця — ознака перерозподілу влади на користь союзної. Обговорення доповідей відбувалось за списком виступаючих і тривало іноді кілька засідань (на V-VII з'їздах обговорення деяких доповідей переносилось на секції). На зміст виступів і настрої делегатів з'їзду все більше впливала атмосфера страху, культу особи Й. Сталіна. Так, під час роботи XIII Всеукраїнського з'їзду Рад у пресі, поряд з матеріалами з'їзду, публікувались матеріали судового процесу над Г. Зінов'євим, Л. Каменєвим та їх прибічниками, вирок воєнної колегії Верховного Суду СРСР².

Проекти постанов і резолюцій з'їздів задалегідь готувались Президією ВУЦВК на основі проектів і матеріалів, наданих Раднаркомом та наркоматами республіки, окружними чи обласними виконкоматами. Для їх подальшого опрацювання створювались відповідні комісії.

У секціях і комісіях з'їзду узагальнювались і опрацьовувались проекти постанов і резолюцій, співставлялись з діючим законодавством СРСР і УСРР і в опрацьованому вигляді виносились на затвердження з'їздом. Як правило, вони приймались без обговорення. Голосування було відкритим підняттям руки або мандату, тобто так, як це практикувалось на партійних з'їздах. Такий спосіб голосування дозволяв комфракції і президії з'їзду контролювати його результати і позицію делегатів. Тому голосування переважно було одногослосним або при наявності кількох «проти» та «утримались».

Правовий статус делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад не був законодавчо врегульованим. Ця обставина була показовою: з'їзди не передбачали широких дискусій, активної законодавчої ініціативи делегатів, тим більше — наявності опозиції. Знаючи думку вищих партійних органів, комуністичної фракції з'їзду, делегати,

¹ VIII Всеукраїнський з'їзд Рад... — С. 8; IX Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. 3-10 травня 1925 р. Стенографічний з'їзд. — X., 1925. — С. 5.

² Вісті ВУЦВК. — 1935, 18, 24 січня.

як правило, слухняно слідували заведеному порядку і дружно голосували за проекти постанов і резолюцій з'їзду. Заключною промовою голови з'їзду його робота закривалась.

У відповідності з декретом ВУЦВК і Раднаркому УСРР «Про заходи забезпечення рівноправ'я мов і про сприяння розвитку української мови» від 1 серпня 1923 р. усі «законодавчі акти і постанови центральних і губернських властей і органів» публікувались українською і російською мовами в «Собрании узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства», «Вісті ВУЦВК» та інших виданнях. Оперативно видавались збірники постанов, резолюцій, стенографічних звітів з'їздів, з включенням списків обраних членів ВУЦВК, представників УСРР на з'їзди Рад СРСР, членів Ради національностей Союзу. Починаючи з ІХ Всеукраїнського з'їзду Рад хід засідань трансливався по радіо.

§ 2. Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет та його Президія: склад, функції, повноваження та порядок роботи

Виборами Всеукраїнського ЦВК закінчувалася робота Всеукраїнських з'їздів Рад. Саме ВУЦВК за Конституцією УСРР 1919 р. належала між з'їздами «вища влада УСРР». Саме його Г. Петровський називав «нашим робітничим парламентом», а секретар ВУЦВК А. Бутенко — «нашим українським Радянським Парламентом»¹. З'їзди ж визначали кожного разу кількісний і персональний склад ВУЦВК. З V з'їзду Рад його склад значно розширився (табл. 8).

Т а б л и ц я 8

Кількісний склад ВУЦВК, визначений з'їздами Рад України

З'їзди	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Члени ВУЦВК	41	102	99	82	155	198	200	251	300	303	315	427	366
Кандидати в члени ВУЦВК	-	-	27	44	55	62	50	82	91	92	110	-	-

¹ І і II сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету VIII скликання. – Х., 1924. – С. 5, 9.

Таким чином, кількісний склад ВУЦВК за всю історію його існування зріс у 9 разів. Звертає на себе увагу кількість членів ВУЦВК, обраних на XII з'їзді Рад, — у середньому понад третина делегатів¹. Кандидати в члени ВУЦВК на I-II і XII-XIII з'їздах не обиралися.

Більшість членів ВУЦВК — партійні і радянські чиновники центрального і губернського рівня (близько 60%), члени ЦК КП(б)У і його Політбюро, члени уряду, губернських (пізніше — окружних, потім — обласних і районних) виконкомів. Отже, за складом ВУЦВК його важко назвати «робітничим парламентом». Близько 70% складу ВУЦВК були членами більшовицької партії, які об'єднувалися в комуністичну фракцію. Керівні партійні органи доручали їй скеровувати роботу ВУЦВК.

Обраний IV Всеукраїнським з'їздом Рад ВУЦВК перейшов на сесійний порядок роботи, що свідчило про зростання його ролі в політичному житті республіки. На своїй першій сесії члени ВУЦВК обирали його Президію. Після I з'їзду вона налічувала всього 5 осіб. Поступово з розширенням функцій і повноважень її склад було збільшено. Положенням про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. склад Президії унормовувався у 17 членів, було засновано й інститут кандидатів у члени Президії². Перша сесія ВУЦВК X скликання 14 квітня 1927 р. вирішила збільшити її склад, оскільки збільшилась робота ВУЦВК. До складу Президії увійшли відомі партійні і радянські керівники республіки — незмінний голова ВУЦВК Г. Петровський та генеральний секретар ЦК КП(б)У, посланець Й. Сталіна Л. Каганович, нарком робітничо-селянської інспекції УСРР В. Затонський, недавній нарком юстиції і генеральний прокурор, а потім — нарком освіти М. Скрипник, нарком внутрішніх справ і голова ДПУ В. Балицький, Голова ВУРПС А. Радченко, Голова РНК В. Чубар, командуючий військами Українського військового округу Й. Якір (всі — члени Політбюро), заступники Голови уряду, наркоми. Було введено до складу кілька «селян і робітників з виробництва». Всього було обрано 21 члена Президії та 10 кандидатів. Останній склад Президії обраний 1935 р. — 21 член, 3 кандидати³.

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... — С. 337, 370-373.

² СУ УССР. — 1924. — № 45. — Ст. 276.

³ СЗ УССР. — 1935. — № 7. — Ст. 31-33.

Правовий статус Президії ВУЦВК вперше визначався Положенням «Про Президію ВУЦВК Рад», затвердженим ВУЦВК 23 травня 1920 р¹. Відповідно до нього вона визначалась «керівним органом по інструктуванню всієї роботи як в центрі так і на місцях». На неї покладался нагляд за виконанням постанов ВУЦВК, листування від його імені з державними органами, громадськими організаціями і окремими громадянами, розгляд справ про помилування, вирішення інших питань у порядку верховного державного управління. Їй надавалося право затверджувати постанови Раднаркому УСРР, а в необхідних випадках — зупинення їх виконання з винесенням цього питання на найближчу сесію ВУЦВК. У міжсесійний період Президія призначала за представленням РНК республіки наркомів.

Розростався і набував досвіду апарат ВУЦВК та його Президії. Так, у структурі апарату з'явилися Управління справами (1920-1925 рр.), оргвідділ (з 1923 р.), Секретаріат. В апараті Президії були створені сектори радянського будівництва, інформації, обліку звітності, підготовки кадрів для низової ланки тощо. При ВУЦВК створювалися і існували постійні і тимчасові комісії. З самого початку діяльності ВУЦВК IV скликання при ньому існувало близько 30 таких комісій, їх робота здійснювалась під керівництвом і контролем Президії ВУЦВК, вони й звітували їй про роботу.

Правові засади діяльності ВУЦВК, визначені Конституцією 1919 р., були згодом розвинуті в Положеннях про Всеукраїнський ЦВК від 8 травня 1921 р. та від 12 жовтня 1924 р., а також у постанові V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво»². Остання закріплювала прагнення партійно-радянського керівництва республіки перетворити ВУЦВК на орган верховного контролю і нагляду над усіма радянськими установами. Постанова вперше установлювала, що всі декрети і постанови, які визначали загальні норми політичного і економічного життя УСРР або вносили корінні зміни в практику роботи державних органів республіки, повинні розглядатись ВУЦВК. З'їзд доручив ВУЦВК підсилити його контроль над «діяльністю відомств і місцевих рад», «регулярно ставити на сесії ВУЦВК звіти народних комісарів після попереднього обслідування їхньої

¹ СЗ УССР. – 1920. – № 11. – Ст. 211.

² Хронологічне зібрання законів... – С. 157-160.

роботи, а також звіти окремих губвиконкомів». Йому надавалося право переглянути разом з Раднаркомом склад усіх центральних установ, поновити його місцевими робітниками. Постанова визначала склад ВУЦВК (до 150 членів), терміни скликання (не менше одного разу на два місяці), доручала обрання Президії, вважаючи роботу в ній «за основну».

Постанова з'їзду розвивала й попередню постанову про Президію ВЦИК. Крім права скасовувати постанови Раднаркому і видавати постанови від імені ВУЦВК, вона наділялася повноваженнями розв'язувати питання й конфлікти у взаєминах між центральними відомствами і місцевими виконкомом, питання адміністративно-господарського поділу УСРР, готувати Всеукраїнські з'їзди Рад і сесії ВУЦВК. Президія зобов'язувалася публікувати проекти декретів, матеріали до Всеукраїнських з'їздів і сесій ВУЦВК (за місяць до з'їзду і за два тижні до сесії), щоб дати місцевим Радам можливість обговорити їх і внести свої пропозиції. Розширення компетенції ВУЦВК та його Президії закріплювалось у постанові «Про радянське будівництво» і в частині розмежування їх повноважень з повноваженнями Раднаркому, наркоматів, місцевих з'їздів Рад, виконкомів та їх президій.

У зв'язку з прийняттям Конституції СРСР у січні 1924 р., новим законодавством СРСР третя сесія ВУЦВК VIII скликання 12 жовтня 1924 р. прийняла Положення про ВУЦВК, яке уточнювало й конкретизувало його компетенцію¹. Воно визначало ВУЦВК верховним органом державної влади УСРР у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад, порядок його обрання, строк повноважень і відповідальність перед з'їздом. Положення досить чітко визначало компетенцію Комітету: він у своїх сесійних засіданнях здійснює загальне керівництво всією внутрішньою політикою в республіці, розглядає питання зовнішньої політики, вирішуючи їх у встановлених Конституцією УСРР межах, обирає Президію і затверджує Раднарком. До компетенції ВУЦВК віднесено було також затвердження бюджету УСРР, затвердження або зміну постанов Президії ВУЦВК, розв'язання питань про кордони республіки, про зміни в Конституції УСРР з поданням цих рішень на затвердження з'їзду Рад, порушення питань про зміну Конституції СРСР з внесенням своїх пропозицій на розгляд

¹ ЗУ УСРР. – 1924. – № 45. – Ст. 276.

ЦВК СРСР. Закріплювалось раніше встановлене правило про те, що ВУЦВК розглядає і затверджує проекти кодексів, як і усіх декретів та постанов, що торкаються загальних норм політичного і економічного життя республіки, або вносять корінні зміни в практику державних органів. Передбачалось, що ВУЦВК міг розглядати й інші питання, внесені його Президію чи поставлені самим ВУЦВК на сесії.

Важливою новелою в Положенні було вирішення питання про право законодавчої ініціативи. Зокрема, встановлювалось, що на розгляд сесії ВУЦВК вносяться питання: а) за постановами самої сесії; б) за пропозицією його Президії; в) за пропозицією Президії ЦВК СРСР; г) за пропозицією РНК УСРР; д) за пропозицією губвиконкомів республіки; е) членами ВУЦВК. Таким чином, вперше чітко встановлювалось коло суб'єктів законодавчої ініціативи, надавалось право самим членам ВУЦВК бути ініціаторами законопроектів. Положення закріплювало по суті непряме право законодавчої ініціативи і за центральними органами громадських організацій, товариств (Всеукраїнська Рада профспілок, ЦК комнезамів, Вукоопспілки та ін.), яким надавалося право вносити через Президію ВУЦВК питання на розгляд його сесій.

В аналізованому Положенні звертає на себе увагу й закріплення розширення компетенції Президії ВУЦВК. Вперше прямо вказано, що вона в період між сесіями ВУЦВК є «найвищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом влади УСРР». Тут проголошувалося, що Президія обирається в складі голови ВУЦВК, секретаря і членів Президії в кількості, постановленій ВУЦВК, але не більше 17 осіб, включаючи голову і секретаря.

Насамперед вона мала стежити за здійсненням Конституції УСРР, а також за виконанням постанов всесоюзних і всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК СРСР і ВУЦВК, розглядати і затверджувати бюджет республіки з поданням його на остаточне затвердження сесії ВУЦВК.

Порівняно з визначенням компетенції ВУЦВК у Положенні звертає на себе увагу такі повноваження його Президії, як скасування незаконних та недоцільних постанов і розпоряджень наркоматів та інших центральних органів влади УСРР, місцевих з'їздів Рад, виконкомів та їх президій: скасування присудів та

постанов Верховного Суду УСРР; здійснення права амністії та помилування, розгляд протестів та подань прокурора. Вона вирішує питання про нагороди орденами республіки, розв'язує питання про адміністративно-територіальний поділ УСРР та ін.

Прагнення партійно-радянського керівництва республіки до розширення повноважень Президії ВУЦВК після утворення СРСР, збереження залишків суверенітету УСРР викликало й такі питання, віднесені до її відання: подання Раднаркомові СРСР кандидатур на пости уповноважених наркоматів СРСР при уряді УСРР і висновків по всіх кандидатурах уповноважених, які висувалися наркоматами СРСР; право законодавчої ініціативи в найвищих органах влади СРСР; опротестування постанов найвищих органів влади і Раднаркому СРСР в разі невідповідності їх Конституції або порушення прав республіки; зупинення розпоряджень наркоматів СРСР на підставі ст. 59 Конституції СРСР; подання висновків з питань компетенції верховних органів влади СРСР.

У Положенні про ВУЦВК знайшло закріплення подальше розмежування функцій ВУЦВК, його Президії і Раднаркому УСРР: всі декрети і постанови, що визначають загальні норми політичного і економічного життя або докорінно змінюють практику державних органів УСРР, як і кодекси законів, повинні обов'язково вноситися на затвердження сесії ВУЦВК. Лише у виняткових випадках зазначені питання могли вирішуватися Президією, але з обов'язковим наступним внесенням на затвердження сесії ВУЦВК. Отже, формально не порушувалася компетенція Всеукраїнського з'їзду Рад і ВУЦВК. Для запобігання паралелізму в роботі Президії ВУЦВК і РНК УСРР по виданню декретів передбачалось, що наркомати, інші центральні відомства УСРР вносять проекти декретів не безпосередньо до Президії ВУЦВК, а лише через Раднарком. Так само й проекти декретів і постанов, представлених губернськими виконкомами та їх президіями: вони попередньо повинні були розглядатися в Раднаркомі УСРР. Таким чином, Положення про ВУЦВК значно розширювало, уточнювало і закріплювало повноваження ВУЦВК і особливо його Президії.

Наступним кроком, який визначає місце кожного з чотирьох законодавчих органів у законотворчому процесі, стала прийнята у 1925 р. постанова IX Всеукраїнського з'їзду Рад «Про зміну

Конституції УСРР»¹. Постановою було внесено деякі суттєві зміни у компетенції найвищих органів влади республіки. Зокрема, ст. 11 нової редакції Конституції УСРР визначала коло повноважень ВУЦВК (видання законів, обрання та відкликання голови РНК, його заступників і наркомів, утворення РНК УСРР), ст. 12 закріплювала його відповідальність перед Всеукраїнським з'їздом Рад. Повноваження Президії ВУЦВК визначались як вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган УСРР між його сесіями. Вона видавала декрети, постанови і розпорядження, які вносились РНК УСРР та окремими відомствами республіки. Законодавчі акти Президії ділилися на дві категорії: 1) остаточно затверджувані сесіями ВУЦВК; 2) затверджувані самою Президією як вищою інстанцією .

Згідно з поправками, внесеними до Конституції УСРР, які передбачали подальше розмежування функцій ВУЦВК, його Президії та РНК УСРР, обмежувались законодавчі повноваження останньої: вона видає декрети і постанови в межах наданих їй ВУЦВКом прав. Обсяг компетенції наркомів і центральних установ теж встановлюється спеціальними положеннями про них, затверджуваними ВУЦВК.

Вичерпний перелік питань, віднесених до виключного відання ВУЦВК та його Президії, давала Конституція УСРР 1929 р. Тут уконституювалася головна форма роботи ВУЦВК — сесії (чергові і надзвичайні). Згідно з Конституцією, на сесіях затверджувались бюджет і плани розвитку народного господарства УСРР, законодавчі акти його Президії, проекти кодексів, а також всі законодавчі акти, які визначали загальні норми політичного, економічного життя республіки або вносили корінні зміни в існуючу практику роботи державних органів УСРР². Конституція визначала також компетенцію Президії ВУЦВК; їй надавалося право видавати декрети, постанови і розпорядження, затверджувати декрети і постанови РНК УСРР, припиняти дію і відмінити постанови РНК і окремих наркоматів УСРР, а також ЦВК АМ СРР й окружних виконкомів, вирішення всіх інших питань у порядку верховного управління.

Вона діставала право законодавчої ініціативи у вищих органах влади СРСР, опротестовувати перед ЦВК СРСР постанови

¹ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад... – С. 218-223.

² Хрестоматія з історії держави і права України. – Т. 2. – С. 277-279.

його Президії, а перед нею — постанови РНК СРСР, припиняти чинність, у належних випадках, постанов наркоматів та інших центральних органів СРСР. Стаття 39 Основного Закону щодо компетенції РНК УСРР встановлювала, що вона діє як розпорядчий і виконавчий орган ВУЦВК, видає законодавчі акти і постанови лише в межах наданих ним прав. Отже, в реальній державотворчій практиці партійно-радянське керівництво УСРР, ідеологи ленінської моделі Рад весь час намагались розв'язати сплетіння законодавчих і виконавчих функцій найвищих органів влади республіки, вирішити його на конституційному рівні. Тож суто парламентські проблеми, хоч і частково, все ж довелось мимоволі вирішувати.

Найважливішою юридичною формою вирішення питань, що відносились до відання ВУЦВК та його Президії, була їх **законодавча діяльність**. У той же час вона була тісно переплетена з іншими його функціями — контрольною, розпорядчою, виконавчою (вищих керівних партійних органів) та ще й судовою.

З початком відбудовчого періоду на основі постанови V Всеукраїнського з'їзду Рад і партійних директив ВУЦВК на своїх сесіях розглядав і вирішував найважливіші питання господарського і державного будівництва, посилював контроль за діяльністю Раднаркому, наркоматів та інших відомств УСРР, приймав найважливіші постанови з різноманітних питань внутрішньої та зовнішньої політики. Так, надзвичайна сесія 27 березня 1921 р. розглянула питання про запровадження нової економічної політики, прийняла постанови «Про заміну продовольчої розверстки податком», «Про скорочення продрозверстки на врожай 1920/21 року», рішення про створення комісії по поліпшенню побуту робітників і затвердила Положення про всеукраїнську комісію при ВУЦВК, губернські, повітові і місцеві комісії на підприємствах¹. Велике коло розглядуваних питань, значний обсяг законодавчої роботи — прикмета сесій ВУЦВК першої половини 20-х років.

Підготовка Президією ВУЦВК всіх матеріалів до його сесій, керівництво їх роботою підвищувало її керуючу роль, зокрема і в законотворенні. Протягом 1921-1922 років ВУЦВК, а по суті його Президією, було схвалено (разом з РНК УСРР, а іноді — ЦК КП(б)У) сотні правових актів директивного і нормативного ха-

¹ ЗУ УСРР. – 1921. – № 6. – Ст. 142-144; № 7. – Ст. 192.

рактеру¹. Причому значна частина їх приймалась слідом за аналогічними актами Всеросійського ЦВК. Так, після появи декрету, прийнятого четвертою сесією ВЦВК про заснування Державного банку була прийнята 10 листопада 1921 р. постановва ВУЦВК і РНК УСРР «Про заснування Державного банку», яка поширювала чинність декрету ВЦВК на територію України². Друга сесія ВУЦВК VI скликання прийняла постанову про амністію, Закон про Комітети незаможних селян. На наступних сесіях були затверджені кодекси законів про землю, про працю, про освіту, цивільний, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси, про надання їм чинності³. Кодифікаційна робота активно велась і у другій половині 20-х років — були прийняті кодекси про сім'ю, шлюб, опіку, акти громадянського стану, адміністративний, цивільно-процесуальний.

Важливу роль у становленні радянських правоохоронних органів відіграли постанови ВУЦВК «Про невтручання адміністративних органів у діяльність судових установ» (22 червня 1922 р.), «Про зміцнення і підвищення авторитету органів юстиції» (14 вересня 1921 р.), «Положення про прокурорський нагляд» (28 червня 1922 р.), «Положення про адвокатуру» (2 жовтня 1922 р.), «Положення про судоустрій» (16 грудня 1922 р.) та ін. 27 квітня 1921 р. при ВУЦВК був заснований Верховний касаційний трибунал, а 23 липня того ж року — єдиний Верховний трибунал, який був не лише касаційним, а й наглядовим органом над всіма трибуналами і судом першої інстанції. Обов'язки верховного судового контролю над іншими судами ВУЦВК поклав на наркомат юстиції, а стосовно вищого судового контролю — на себе⁴.

Особливо напружену роботу ВУЦВК і його Президії довелося здійснити у зв'язку з підготовкою, здійсненням об'єднання союзних республік в СРСР, корегування своїх повноважень щодо ЦВК СРСР, Раднаркому СРСР та УСРР, наркоматів союзних і республіканських. На сесіях ВУЦВК заслуховувались доповіді, за активної участі і під контролем ЦК КП(б)У обирались комісії, приймалися постанови і резолюції щодо розмежування повноважень між Раднаркомом СРСР і урядом УСРР, союзними нар-

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне. — С. 131.

² Хронологічне зібрання законів... — С. 196-197.

³ ЗУ УСРР. — 1922. — № 52. — Ст. 751; № 55. — Ст. 780.

⁴ ЗУ УСРР. — 1921. — № 9. — Ст. 241, 242; 1922. — № 54. — С. 779.

коматами і республіканськими, бюджетних прав СРСР і УСРР. Саме ці проблеми примусили виробити спеціальне Положення про ВУЦВК 12 жовтня 1924 р., внести суттєві зміни і доповнення до Конституції УСРР. На четвертій сесії ВУЦВК VII скликання М. Скрипник пропонував виробити положення не лише про ВУЦВК, а й про центральні союзні органи, щоб ЦВК союзних республік використовували належне їм право опротестовувати закони, які порушують їх інтереси¹. Іншою обставиною, що ускладнювала конституційний процес, було утворення автономної Молдавської СРР у складі УСРР. Третя сесія ВУЦВК VIII скликання розглянула і затвердила Положення про ВУЦВК, Положення про РНК УСРР, про наркомати УСРР, постанову про утворення АМ СРР, резолюцію з бюджетних питань (бюджетні права СРСР і республіканський бюджет) та ін².

У цей час здійснювалися заходи щодо вдосконалення нормативного регулювання діяльності Рад. 12 жовтня 1927 р. ВУЦВК затвердив нові положення про сільські і селищні Ради, про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети, 1 грудня 1928 р. — «Положення про окружні з'їзди Рад, окружні виконавчі комітети, їх відділи та інспекторів», 12 січня 1929 р. — постанову «Про міські районні Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів», 1 липня 1931 р. — нову серію положень про сільські Ради, районні з'їзди Рад, про міські Ради. Після повернення до триступінчатої системи управління 1932 р. ВУЦВК і його Президія зосередили зусилля на поліпшенні діяльності депутатських секцій і груп місцевих Рад, прийнявши низку постанов 3 вересня 1934 р. та 17 травня і 9 червня 1935 р.

Конституція УСРР 1929 р. закріпила й результати значної роботи ВУЦВК, його Президії та уряду щодо національної політики в Україні, практики національного районування. Після офіційного проголошення в 1923 р. політики українізації було прийнято постанову ВУЦВК і РНК УСРР «Про заходи щодо забезпечення рівноправності мов і про сприяння розвитку української мови» 1 серпня 1923 р³. Конкретні строки проведення українізації радянського та державного апарату, а також прак-

¹ IV сесія ВУЦВК VII скликання. 1-4 листопада 1923 р. — Х., 1924. — С. 5-14.

² III сесія ВУЦВК 8-го скликання. 8-12 жовтня 1924 р. — Х., 1924. — С. 4-20.

³ ЗУ УСРР. — 1923. — № 29. — Ст. 435.

тичні заходи по її реалізації містилися й у постановах ВУЦВК та РНК УСРР «Про застосування у всіх установах української мови нарівні з великоросійською» від 21 лютого 1920 р.¹ та «Про заходи термінового переведення повної українізації радянського апарату» від 30 квітня 1925 р.² Подальшим розвитком названих документів стала спільна постанова ВУЦВК і РНК від 6 липня 1927 р. «Про забезпечення рівноправності мов і про сприяння розвитку української культури»³.

При ВУЦВК була створена Центральна комісія національних меншин, яка координувала і направляла плідну роботу з розвитку їх культур, створення національно-адміністративних одиниць — районних, сільських, селищних Рад. Формування системи національного районування в основному завершилося на початку 30-х років. Станом на 1932 р. у складі УСРР було 23 національні райони, 65 селищних та 1112 національних сільських Рад⁴. Проте в наступні роки плідна національна політика Рад під тиском сталінізму була згорнута.

Здійснюючи **контрольну функцію**, ВУЦВК на своїх сесіях заслуховував звіти уряду, виконання бюджету, доповіді про роботу місцевих виконкомів, про вибори до Рад, про хід виконання планів соціалістичного будівництва, підготовку до весняної сівби, про хід збиральної кампанії тощо. Контрольна функція у такій суто парламентській формі, як запити делегатів з'їздів чи членів ВУЦВК на його сесіях, здійснювалася у формі записок під час заслуховування звіту уряду або окремих наркоматів. Інтерпеляції не передбачались регламентом і практично не застосовувались. У стенографічних звітах сесій ВУЦВК зафіксовано лише поодинокий випадок, коли на другій сесії ВУЦВК VIII скликання було оголошено інтерпеляцію з приводу становища українців в Галичині. Запит до уряду викликав жваву дискусію і прийняття спеціальної резолюції з дорученнями уряду⁵.

Правовий статус членів ВУЦВК був законодавче закріплений у Положеннях про ВУЦВК від 8 травня 1921 р. і 12 жовтня

¹ Собрание указаний и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины и уполномоченных РСФСР. – 1920. – № 1. – Ст. 5.

² ЗУ УСРР. – 1925 – № 7. – Ст. 396.

³ ЗУ УСРР. – 1927 – № 34. – Ст. 157.

⁴ Чирко Б. В. Національні меншини в Україні (20-30-ті роки ХХ століття). – К., 1995. – С. 48-49.

⁵ I і II сесії ВУЦВК VIII скликання. – С. 169-171.

1924 р. та в деяких інших актах. Практично діяльність членів ВУЦВК регулювалась спеціальною інструкцією Комітету «Про права і обов'язки членів ВУЦВК, які працюють на місцях», прийнятою 1925 р. в розвиток попередніх норм Положення про ВУЦВК. Ці правові акти, що регулювали статус його членів, визначали їх повноваження на сесіях і в міжсесійний період, гарантували здійснення цих повноважень. Вони були зобов'язані бути присутніми на всіх засіданнях. Ті, хто пропустив без поважних причин три засідання підряд, вибували з складу ВУЦВК і замінювались новими з числа кандидатів¹.

Беручи участь у роботі сесій ВУЦВК, його члени мали право вносити пропозиції з порядку денного й регламенту сесії, а групи в 20 членів комітету — виставляти свою співдоповідь, за вимогою третини — скликати позачергову сесію. З розглядуваних питань вони користувались правом вирішального голосу, а за заявою 20 членів ВУЦВК проводилось поіменне голосування. Проте з ліквідацією багатопартійності у складі делегатів всеукраїнських з'їздів, членів ВУЦВК, судячи з стенографічних звітів, ця процедура на практиці не використовувалась.

За свою роботу члени ВУЦВК одержували досить високу винагороду: спочатку — за ставками членів уряду, з лютого 1922 р. — за рахунок ВУЦВК², а з 1924 р. — за основним місцем роботи³.

Як уже зазначалося, В. Ленін одну з переваг Рад бачив у праві відзиву (відкликання) їх депутатів. Але існуюча система вищих представницьких органів такого права виборців не передбачала, адже непрямі вибори делегатів Всеукраїнських з'їздів Рад, обраного на них ВУЦВК передбачала відповідальність делегатів лише перед органами, що їх обрали. Інша справа — перед партійними органами.

Члени ВУЦВК користувалися депутатською недоторканністю: вони не могли бути притягнені до кримінальної відповідальності, арештовані або піддані заходам адміністративного впливу без згоди ВУЦВК та його Президії⁴. Згідно з Положенням про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. питання про виключення членів з

¹ Отчет 2-й сессии ВУЦВК V созыва. 5-8 мая 1921 г. — X., 1921. — С. 78.

² ЗУ УСРР. Додатковий збірник 1922 р. — Ст. 6.

³ I і II сесії ВУЦВК VIII скликання. — X., 1924. — С. 3.

⁴ Отчет 2-й сессии ВУЦВК V созыва. — С. 78.

його складу виносилося «на остаточне затвердження найближчого Всеукраїнського з'їзду Рад». Проте з припиненням роботи останнього XIV Надзвичайного Всеукраїнського з'їзду Рад вже 5 лютого 1937 р. четверта сесія ЦВК УРСР XIII скликання затвердила постанову його Президії про виключення із складу ЦВК УРСР багатьох його членів¹. Шлях для репресій проти не досить лояльних до сталінського режиму депутатів було відкрито.

Порядок роботи ВУЦВК багато в чому повторював організацію роботи на Всеукраїнських з'їздах Рад, процедуру проведення сесій ЦВК СРСР: та ж багатолюдність, скеровуюча роль комуністичної фракції, звична формальність у прийнятті постанов, затвердженні законів.

З переходом до сесійного порядку роботи сесії ВУЦВК скликалися один раз на два місяці, а після постанови від 8 березня 1922 р. — не рідше тричі на рік на більш тривалий термін. Цей порядок було закріплено Положенням про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. та Конституцією УСРР (ст. 28). Проте у практиці проведення сесій ВУЦВК термінів скликання, встановлених Конституцією, він сам не дотримувався. Наприклад, перша сесія ВУЦВК X скликання відбувалась у квітні 1927 р., а третя сесія того ж скликання у березні 1928 р.² Вони стали збиратися 1-2 рази на рік. Працювали сесії (крім першої, організаційної) 3-5 днів залежно від порядку денного і часу після минулої сесії.

Постанова ВУЦВК від 8 березня 1922 р. та Положення про ВУЦВК відігравали роль регламенту його роботи. Вони закріплювали періодичність скликання сесій, їх характер (чергові і надзвичайні).

Подальша розробка регламенту роботи Президії ВУЦВК знайшла свій розвиток у затверженому постановою ВУЦВК 30 липня 1925 р. «Наказі про порядок роботи Президії ВУЦВК»³. Як зазначалося в постанові, «Наказ» був виданий з метою встановлення більш твердого порядку в роботах Президії у підготовчій і виконавчій частинах на розвиток Положення про ВУЦВК. У «Наказі» визначався склад Президії і коло осіб, які могли брати участь у її засіданнях (право ухвального голосу мали лише

¹ ЗУ УРСР. — 1937. — № 4. — Ст. 18.

² 1-а сесія ВУЦВК Рад X скликання. 14 квітня 1927 р. Стенограф. звіт. — X., 1927; III сесія ВУЦВК X скликання. 16-22 березня 1928 р. Стенограф. звіт та постанови. — X., 1928.

³ Вісті ВУЦВК. — 1925, 5 серпня; ЗУ УСРР, 1925. — № 60-61. — Ст. 329.

члени Президії, дорадчого — кандидати в члени Президії ВУЦВК, його члени, голова і члени РНК УСРР, керівники центральних установ та їх заступники, голова і члени ЦВК СРСР, голова РНК Союзу і його заступники, голова ЦВК АМ СРР, члени його Президії та голова РНК АМ СРР, голови окружвиконкомів та ін.). Визначався порядок «ініціативи» і надходження справ до Президії від урядових установ і центральних громадських організацій, давався їх перелік, визначались вимоги до їх оформлення, особливо проектів постанов. Чергові засідання встановлювалися щотижневі. Надзвичайні засідання — з ініціативи голови ВУЦВК або за заявою третини складу членів Президії. Веде засідання голова ВУЦВК або його заступник чи один з членів Президії. Всі справи вирішуються відкритим голосуванням і звичайною більшістю голосів.

За «Наказом» проекти декретів і постанов, ухвалених Президією, поділяються на такі, які потребують затвердження з'їздом Рад або сесією ВУЦВК, і такі, які затверджуються остаточно від імені ВУЦВК або РНК УСРР. Останні направляються Секретаріатом ВУЦВК в копіях українською і російською мовами до наркомату юстиції (відділ публікації законів) і оголошуються у Збірнику узаконень та «Вістях ВУЦВК». «Наказ» передбачав також порядок розгляду протестів та скарг, які надійшли до Президії.

Останній розділ «Наказу» — «Про Малої раду», передбачав створення цього додаткового органу у складі Голови і Секретаря ВУЦВК або їх заступників, одного з членів Президії. На засіданні могли бути присутні й інші члени Президії. До повноважень Малої ради віднесено: розробка порядку денного Всеукраїнських з'їздів Рад, сесій ВУЦВК, який подається на затвердження Президії: регулювання з допомогою постанов та інструкцій порядку виконання постанов ВУЦВК і його Президії: заслуховування персональних звітів і доповідей про роботу комісій ВУЦВК і керування їх роботою; вжиття потрібних заходів щодо вчасного виконання постанов і розпоряджень ВУЦВК і його Президії: заслуховувати доповіді про стан і діяльність місцевих виконавчих комітетів й організаційно керувати ними; розглядати приватні прохання тощо.

Отже, звертає на себе увагу передусім досить широка компетенція Малої ради, яка набувала постановою ВУЦВК фактич-

но законодавчих, розпорядчих, виконавчих та контрольних повноважень, не передбачених Конституцією УСРР. Акти нормативного змісту почав видавати навіть Секретаріат Президії¹.

«Наказ», таким чином, став регламентом Президії, який унормував найважливіші процедурні питання в її роботі, закріплював зростання її ролі в системі радянських органів. Засідання сесії ВУЦВК вважалося правомочним при наявності кворуму. Положенням ВУЦВК він встановлювався заниженим — всього третина членів Комітету. І дійсно, спочатку після прийняття Положення явка на сесії ВУЦВК залишалася досить низькою. Так, з обраних на VIII з'їзду Рад 251 члена і 82 кандидатів в члени ВУЦВК на першій його сесії були присутніми всі обрані, зате на другій — 119 членів, на третій, яка прийняла Положення про ВУЦВК, — 138 членів Комітету і 12 кандидатів². Але вже на наступних сесіях були присутні до 90% членів ВУЦВК і більше³.

Відкривав сесію ВУЦВК його голова Г. Петровський. Відкриваючи першу сесію, він у вступній промові давав характеристику попередньому періоду розвитку республіки, окреслював завдання Комітету у світлі рішень останнього партійного з'їзду та Всеукраїнського з'їзду Рад. Потім обиралися президія сесії та її голова, склад Президії ВУЦВК, склад Раднаркому України. Пропозиції сесії з обговорюваних питань та їх регламенту вносила комуністична фракція ВУЦВК або від її імені бюро фракції. Кандидатури членів Президії затверджувались без обговорення. З першої сесії ВУЦВК X скликання обирався й голова бюджетної комісії.

Президія розробляла і вносила на сесії ВУЦВК порядок денний, погоджений у ЦК КП(б)У, а отже, і з бюро комфракції, списки членів президії сесії, членів комісій, прийняті нею законодавчі акти та рішення, що вимагали затвердження ВУЦВКом, кандидатури членів Раднаркому. Як свідчить практика проведень сесій ВУЦВК, на розгляд чергової сесії виносилося від 5 до 10–12 питань з найважливіших на той час проблем державного, господарського та культурного будівництва в УСРР. Тому сесіям

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне. — С. 140.

² I і II сесії ВУЦВК VIII скликання. — С. 3,5; III сесія ВУЦВК 8-го скликання. 8-12 жовтня 1924 р. — С. 3.

³ 4-та сесія ВУЦВК 9-го скликання. 16-23 листопада 1926 р. Стенограф. звіт. — X., 1926. — С. 3.

належала провідна роль у вирішенні всіх питань, віднесених до компетенції ВУЦВК. На них приймалися розгорнуті, частіше директивні, декларативні за своїм змістом рішення в формі резолюцій та постанов¹.

Головне місце в роботі сесій ВУЦВК займали доповіді і співдоповіді, з якими виступали Голова РНК, наркоми, голови виконкомів. При підготовці ВУЦВКом важливих постанов після основної доповіді обиралась комісія для опрацювання проекту. 25-26 травня 1926 р. на третій сесії ВУЦВК ІХ скликання жваво обговорювалась доповідь М. Скрипника «Про кодекс законів про сім'ю, подружжя й акти громадського стану». Доповідь містила правову, політичну й соціальну характеристику кодексу, наслідків його обговорення у пресі, зборах трудящих. Було обрано комісію «для детального обговорення всіх пропозицій, що їх внесено до кодексу»².

Порядок розгляду і прийняття резолюцій на сесіях ВУЦВК включав загалом такі стадії: заслуховування і обговорення доповідей і співдоповідей, обрання комісій для підготовки або, частіше, опрацювання готових проектів резолюцій і постанов, їх заслуховування і затвердження. Процедура розгляду прийнятих Президією законодавчих актів і постанов, що вимагали затвердження сесією ВУЦВК, була ще простішою. Секретар ВУЦВК докладав сесії про прийняті після минулої сесії Президією акти, час їх публікації та деякі принципи положення в них. Як правило, їх перелік затверджувався без обговорення. Таким чином на третій сесії Х скликання було затверджено 72, а на четвертій сесії того ж скликання 59 постанов Президії³.

Наступ союзного законодавства, посилення його репресивного характеру з початку 30-х років відобразили постанови ВУЦВК на розвиток союзного закону від 27 травня 1932 р. (тобто з початку голодомору) — постанову «Про охорону кінського поголів'я», яка встановлювала вищу міру покарання тим особам,

¹ Рум'янець В. О. З досвіду роботи сесій Всеукраїнського ЦВК в 20-ті роки // Вісник Харків ун-ту. № 381. Проблеми політичної історії України. — Х., 1994. — С. 55.

² Третя сесія ВУЦВК ІХ скликання. 21-26 травня 1926 р. Бюлетень № 7. — С. 1-17, 29.

³ III-я сесія ВУЦВК І скликання. 16-22 березня 1928 р. Стенограф. звіт та постанови. — Х., 1928. — Бюлетень № 9; 4-та сесія ВУЦВК Рад Х скликання. Постанови. — Х., 1928. — С. 38-43.

«що знищують або призводять до господарської непридатності коня». На основі закону 7 серпня 1932 р. ЦВК і РНК СРСР «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації і зміцнення громадської (соціалістичної) власності», відомого більше в Україні як «закон про п'ять колосків», — відповідну постанову ВУЦВК і РНК УРСР, що встановлювала «найсуворішу судову репресію до розкрадачів» — розстріл або щонайменше 10 років позбавлення волі з конфіскацією майна. І далі — ціла низка подібних постанов: «Про звільнення за прогули без поважних причин», «Про зміни до кодексу Законів про працю», «Про майнову відповідальність працівників за матеріали і вироби і за майно підприємств і установ, виданих для користування працівників», про зміни і доповнення до Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів тощо. Всього на п'ятій сесії ВУЦВК XII скликання було затверджено понад сто таких постанов¹. Всі вони були затверджені майже одногосно. Отже, роль ВУЦВК та його Президії зводилась не до простої трансляції союзного законодавства, а «конкретизації і застосування до місцевих умов і особливостей» УСРР, що стрімко розширювало їх неправове поле.

Проекти постанов, резолюцій ВУЦВК вважались прийнятими, якщо за них проголосувала більшість його членів. Голосування було відкритим. Закривав сесію заключною промовою Голова ВУЦВК.

Постановою ВУЦВК від 22 лютого 1921 р. прийняті закони набували чинності з моменту їх опублікування у газеті «Вісті ВУЦВК», а на місцях — з моменту одержання відповідного номеру «Вістей»². Іншою постановою ВУЦВК — «Про друкування законодавчих постанов двома державними мовами» від 12 травня 1922 р. прийняті ним законодавчі акти друкувались у «Вістях ВУЦВК» українською і російською мовами³.

Таким чином, найвищі представницькі установи УСРР — Всеукраїнські з'їзди Рад, Всеукраїнський ЦВК та його Президія — втілювали верховенство Рад у системі інших державних органів, їх головну функцію законотворчості, розробки директивних постанов, прийняття бюджету, контрольну функцію за

¹ V сесія ВУЦВК XII скликання. 8-12 лютого 1933 р. Стенограф. звіт та постанови. — Х., 1933. — С. 224.

² Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. Ч. 3. 15 лютого — 3 березня 1921 р. — Х., 1921. — С. 72.

³ ЗУ УСРР. Додатковий збірник. 1922. — Ст. 12.

його виконанням, за діяльністю уряду, установчу функцію з прийняття Конституції, затвердження уряду, призначення чи обрання вищих державних чиновників. Був напрацьований і законодавчо закріплений досвід організації з'їздів Рад, сесій ВУЦВК і засідань його Президії. У своїх функціях, компетенції і процедурах роботи вони й виконували роль «радянського парламенту», використовуючи ознаки і риси класичного парламентаризму. Водночас саме через вищі представницькі установи, систему Рад правляча партія законодавчо закріплювала і конкретизувала свою політику, намагаючись надати їй правового характеру. Слідування директивам партії, партійним зразкам організації роботи спотворили суть і принципи парламентаризму. Як у КП(б)У формальне верховенство партійних з'їздів підмінялось реальним верховенством ЦК та його Політбюро, так і у вищих представницьких органах УСРР верховенство Всеукраїнських з'їздів Рад замінялось реальною владою ВУЦВК та особливо його Президії.

§ 3. Верховна Рада Української РСР

Формування, склад і структура Верховної Ради УРСР.

Конституція УРСР 1937 р. відобразила напрацьований попередній досвід функціонування найвищих представницьких установ республіки, законодавчого визначення їх компетенції, організації парламентської діяльності. Розділ III Конституції «Найвищі органи державної влади УРСР» встановлював норми представництва, компетенцію Верховної Ради та її Президії, терміни їх повноважень та порядок формування й організації роботи. Верховна Рада обиралась громадянами України по виборчих округах на строк 4 роки за нормами 1 депутат від 100 тис. населення. Верховна Рада обирала Президію у складі голови, двох заступників, секретаря та 15 членів — тобто стільки ж, як і на початку 20-х років у Президії ВУЦВК. За Конституцією вона мала скликати сесії Верховної Ради двічі на рік і теж мала досить широкі, унормовані Основним Законом повноваження, які здійснюються до обрання нового складу Президії новообраною Верховною Радою УРСР. Отже, термін повноважень Президії не збігався із терміном повноважень самої Верховної Ради і був як мінімум на

місяць довшим, що підкреслювало її роль як постійно діючого органу (статті 36, 37).

Таким чином, Конституція УРСР слідом за Конституцією СРСР вносила ряд суттєвих змін у «радянський парламентаризм»: 1) Верховна Рада визнавалася найвищим органом державної влади УРСР, її єдиним законодавчим органом у системі організації влади; 2) більш виразно і чітко на конституційних засадах закріплено елементи поділу влади — Верховна Рада утворює підзвітні їй органи: Президію ВР УРСР, РНК УРСР. Уряд визначається Конституцією як найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади, він видає постанови і розпорядження на основі і на виконання законів СРСР і УРСР. Органами державної влади на місцях за ст. 72 є Ради депутатів трудящих. Правосуддя в УРСР за Конституцією здійснюється Верховним Судом УРСР, Верховним Судом Молдавської АРСР та обласними судами, судами адміністративних округ, народними судами і спеціальними судами СРСР; 3) Вперше у радянському вітчизняному конституційному будівництві у Конституції УРСР 1937 р. закріплювалися основні права і обов'язки громадян, які кричуще не відповідали тодішній практиці масових репресій і терору. Але необхідність конституційного закріплення основних прав і свобод усвідомлювалася сталінським режимом як його прикраса парламентськими атрибутами, примушувала задекларувати взаємодію держави і суспільства.

Виборча система, уконституйована у ХІ розділі Основного Закону УРСР, проголошувала й демократичні принципи формування Рад всіх рівнів. Вони обиралися всіма громадянами республіки, які досягли 18 років, на основі загального, рівного, прямого виборчого права, таємного голосування. Отже, задекларовані демократичні принципи повинні були забезпечити справжній представницький характер найвищого органу державної влади УРСР і створювати видимість органу народовладдя, легітимність радянського парламенту.

Партійні й радянські керівники пишалися змінами у виборчій системі СРСР і УРСР. Г. Петровський із захватом вихваляв «переваги сталінської Конституції», радянської демократії, скасування обмежень виборчого права, закликав «по-більшовицькому перебудовувати роботу радянських організацій»¹.

¹ *Петровський Г. І.* Ради на історичному повороті. — К., 1937. — С. 9-12, 33-45.

12 грудня 1937 р. відбулись вибори до Верховної Ради СРСР. В Україні у голосуванні за офіційними даними взяло участь 97,8% виборців: про масовість потурбувалися мобілізована громадськість. За визначений у ЦК і місцевих партійних комітетах «блок комуністів і безпартійних» голосувало 99% до Ради Союзу й 98% виборців до Ради Національностей¹. В цілому по СРСР цей відсоток складав 98,6 і 97,8². Будь-яку самодіяльність під час висування кандидатів у депутати, тим більше — пропозиції про альтернативні кандидатури парткомами кваліфікувались як контрреволюційні вихватки. Таким чином, стирались з пам'яті будь-які згадки про вибори до Установчих зборів 1917 р. За таким же зразком відбувалися вибори й до Верховної Ради УРСР 26 червня 1938 р. Відповідно до «Положення про вибори у Верховну Раду УРСР», затвердженим Центрвиборчкомом 25 лютого 1938 р., у республіці було створено 304 виборчих округи і 21 979 виборчих дільниць³. У виборах за офіційними даними взяло участь 99,6% виборців. За примхою Й. Сталіна та його найближчого оточення їх було зареєстровано кандидатами у депутати Верховної Ради УРСР: Й. Сталіна у Сталінському виборчому окрузі, М. Єжова — у Молотовському, В. Молотова — у Ленінському, Л. Кагановича — у Кагановичському, К. Ворошилова — у Ново-Ушицькому виборчому окрузі м. Києва і області⁴. Усі 304 кандидати у депутати були обрані до Верховної Ради Української РСР.

За складом обраного депутатського корпусу 73% становили комуністи, 10,9% — члени ВЛКСМ, 16,1% — безпартійні, 50,3% — робітники, 25% — селяни, 24,7% інтелігенція. За національним складом — 61,5% українців, 34,5% — росіян та 4% представників інших національностей. Серед обраних депутатів — 26,6% жінок⁵. Такі наслідки виборів визнавалися як «торжество радянської демократії». Проте офіційні дані про склад обраних депутатів замовчували головне — вибори були регульованими, безальтернативними, одномандатними, з пере-

¹ Історія України: нове бачення / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій *тв ін.* Під ред. В. А. Смолія. — К., 2000. — С. 323.

² Правда. — 1937, 17 грудня.

³ Вісті Ц. В. К. Рад. — 1938, 28 червня.

⁴ Вісті Ц. В. К. Рад. — 1938, 24, 26, 28 травня.

⁵ Результати виборів до Верховних Рад СРСР, УРСР та до місцевих Рад депутатів трудящих по Українській РСР 1938-1940 рр.: Цифр. довідник. — К., 1940. — Табл. 17.

вагами партійно-адміністративної номенклатури. І все ж відмінності у практиці виборів найвищого представницького органу були: вперше він обирався прямими виборами, більшою була і кількість виборців.

Перша сесія новообраної Верховної Ради УРСР відбулася 25-28 липня 1938 р. За парламентською традицією її відкрив найстарший депутат, професор Харківського університету Д. М. Синцов. Відповідно до ст. 26 Конституції УРСР сесія обрала Голову ВР — М. О. Бурмістенка та двох його заступників. Була обрана і Президія ВР на чолі з Л. Р. Корнійцем.

За традицією на першій сесії були обрані мандатна та бюджетна комісії та утворено нову — законодавчих передбачень. Знову ж за традицією були створені Рада старійшин та партгрупа. До Ради увійшли Голова ВР та його заступники, голови постійних комісій та представники депутатів від областей, районів та міст. До партійної групи ВР входили всі депутати-комуністи, які власне транслювали партійні директиви та вказівки у стінах Верховної Ради, виробляли узгоджену позицію з усіх обговорюваних питань.

Так розпочалася досить довга історія Верховної Ради УРСР.

Конституція УРСР 1937 р. у розділі «Виборча система» (статті 133-142) визначала виборчі права громадян, порядок організації і проведення виборів до Рад всіх рівнів, унормувала представництво в них. Тут закріплювалася мажоритарна виборча система, при якій право висування кандидатів забезпечувалось «за громадськими організаціями й товариствами трудящих: комуністичними партійними організаціями, професійними спілками, кооперативами, організаціями молоді, культурними товариствами». У статті 142 було закріплено положення, проклямоване В. Леніним: кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями про свою роботу і «може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку».

Проте виборче законодавство почало розроблятися лише Верховною Радою II скликання. 12 грудня 1950 р. Президія ВР затвердила Положення про вибори до Верховної Ради УРСР¹. Положення визначало основні засади виборчої системи, норми і принципи виборчого права, де пасивне виборче право надавалось громадянам з 21 року, встановлювався порядок організації

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1950. — № 5. — С. 12-24.

і проведення виборів, порядок голосування і визначення результатів виборів. Документ закріплював мажоритарну систему виборів по одномандатних округах. Сьома сесія Верховної Ради УРСР IV скликання 29 грудня 1958 р. прийняла Закон про внесення змін і доповнень до Конституції республіки, яким, зокрема, було скасовано положення про позбавлення виборчих прав громадян на основі рішення суду, залишавши єдине обмеження виборчих прав громадян, визнаних у встановленому законом порядку божевільними¹.

Четверта Конституція УРСР 1978 р., прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради УРСР IX скликання у розділі «Виборча система» розширила коло суб'єктів виборчого процесу надавши, зокрема, право висування кандидатів, крім означених у попередній Конституції, трудовим колективам і зборам військовослужбовців (ст. 89). Тут була введена норма прямої дії: «Контроль за волевиявленням виборців не допускається» (ст. 87). Новелою були й конституційні гарантії «вільного і всебічного обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також право агітації на зборах, у пресі, по телебаченню, радіо». Стаття 91 закріплювала право виборців на накази своїм депутатам, обов'язок Рад їх розгляду і врахування в організації виконання та інформації громадян про їх реалізацію.

Виборче законодавство УРСР збагатилось першим Законом «Про вибори до Верховної Ради Української РСР», прийнятим 19 грудня 1978 р. дев'ятою сесією ВР IX скликання². В ньому закріплювалась система правових норм, розроблених у попередніх законодавчих актах, особливо в Конституції 1978 р., які містили основні принципи і вимоги до виборців і кандидатів у депутати ВР УРСР, визначали статус суб'єктів виборчого процесу, порядок організації виборів тощо. Виборчий процес забезпечувався системою комісій — центральною, окружними і дільничними. Президія ВР формувала виборчі округи, за пропозицією облвиконкомів давала їм найменування, порядковий номер, визначала центр та перелік адміністративно-територіальних одиниць, що до нього входили.

До передостаннього складу Верховної Ради УРСР діяла одномандатна система виборів. Лише у жовтні 1989 р. в нових

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1958. — № 14. — Ст. 138.

² Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — № 1. — Ст. 9.

суспільно-політичних умовах напередодні розвалу СРСР десята сесія ВР XI скликання прийняла закони «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» та «Про вибори народних депутатів Української РСР», які внесли суттєві зміни у виборчу систему радянської України.

Як повідомляла Центральна виборча комісія про хід виборів депутатів до Верховної Ради УРСР у січні 1990 р., по 450 виборчих округах було висунуто небачену кількість кандидатів — 3653. В окремих округах кількість зареєстрованих кандидатів становила від 24 до 45. Більше всього було висунуто кандидатів — працівників науки і культури, освіти, охорони здоров'я, спеціалістів народного господарства — 37%, 21% серед кандидатів — керівники підприємств, колгоспів і радгоспів. Лише 9,8% кандидатів становили робітники і рядові колгоспники, зате 11% — партійні функціонери, 12% — працівники радянських органів¹. Отже, почались радикальні зрушення у складі депутатського корпусу, створювались передумови для повноцінного вітчизняного парламенту. Зміни у складі депутатського корпусу у попередні роки певною мірою ілюструє таблиця 9.

Таблиця 9

**Склад депутатів Верховної Ради II — XI скликань
за соціальним станом²**

Скликання Верховної Ради	Всього депутатів	У тому числі					
		робітників		селян		інтелігенції	
		абсолютна кількість	%	абсолютна кількість	%	абсолютна кількість	%
II (1947 р.)	415	27	6,5	57	13,5	331	79,7
III (1951 р.)	421	47	10,6	58	13,8	316	75,3
IV (1955 р.)	435	57	13,1	72	16,6	306	70,3
V (1959 р.)	457	126	27,6	101	21,1	230	50,3
VI (1963 р.)	467	130	27,7	111	23,9	228	48,4
VII (1967 р.)	469	140	29,8	106	22,5	223	47,7
VIII (1971 р.)	484	146	31,1	97	20,1	241	49,8
IX (1975 р.)	570	175	30,7	112	19,6	283	48,7
X (1980 р.)	650	204	31,3	125	19,3	321	49,4
XI (1985 р.)	650	207	31,8	122	18,7	321	49,5

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 4. — С. 67.

² Україна: друга половина XX століття. Нариси історії. — К., 1997. — С. 31.

Таким чином, депутатський корпус у Верховній Раді виріс з I по XI скликання більше ніж у півтора рази. Згідно із ст. 98 Конституції УРСР 1978 р. Верховна Рада УРСР обиралася громадянами республіки у складі 650 депутатів по виборчих округах з рівною кількістю населення. Строк її повноважень за новою Конституцією становив 5 років (ст. 79). Із наведеної таблиці видно, що найменше у ВР було представлено селянство, найбільше — партійно-адміністративна номенклатура, яка зарахувала себе до інтелігенції, адже кількість діячів науки, культури, освіти, охорони здоров'я в зазначений період коливався в межах 7,8%-8% від загального числа депутатів. У Верховній Раді VII-X скликань кількість депутатів — голів обл-, міськвиконкомів та їх заступників, голів районних і сільських Рад збільшилась на 3,4%¹. Виразною тенденцією, починаючи з V скликання, було представництво у Верховній Раді УРСР робітників і селян — 227 з 457. На наступних виборах представництво робітників зросло, селян — зменшувалося, а інтелігенції стабілізувалося (близько 50%). Отже, основну кількість обраних депутатів, як і в минулому, становили робітники і селяни, представники партійних і державних органів, хто не мав професійних навичок роботи в радянському парламенті.

Як і раніше, домінуюче місце в депутатському корпусі посідали комуністи. Хоч їх кількість до XI скликання зменшилась до 68,3% і збільшилась кількість безпартійних (до 31,7%), серед яких були переважно вчені, викладачі, літератори, лікарі, проте останні майже не залучалися до керівництва у Верховній Раді та її Президії, постійних комісіях. І все ж це була позитивна тенденція, яка свідчила, зокрема, про зросле залучення вчених і спеціалістів народного господарства до законотворення. Іншою позитивною тенденцією у Верховній Раді була досить висока питома вага жінок серед депутатів (до 36%). Хоч вона теж не відповідала питомій вазі жінок у складі населення України, все ж їх представництво і участь у роботі радянського парламенту були досить вагомими. Вони входили до керівних органів Верховної Ради, перебували у складі постійних і тимчасових комісій.

Значні зміни відбулись порівняно з довоєнними роками в освітньому рівні депутатського корпусу Верховної Ради УРСР. У 70-80 ті роки близько половини з них мали вищу освіту. Так,

¹ Україна: друга половина XX століття. Нариси історії. — С. 32.

серед депутатів II скликання таких було 44,5%, а XI скликання 55,7%, середню — 44,3%. Серед депутатів було 18 академіків і членів-кореспондентів АН СРСР і АН УРСР, доктори і кандидати наук — 51¹. Зате за іншими показниками склад депутатів Верховної Ради УРСР XI скликання відображав типову картину: серед 650 депутатів — 207 робітників і 122 колгоспники або 50,6%, 37 керівників підприємств і організацій, спеціалістів різних галузей народного господарства, 52 діячі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, 111 працівників державних і радянських органів, 89 працівників партійних, профспілкових, комсомольських органів.

Відбулись зміни і у віковому цензі депутатів ВР. У повоєнний період скорочувалась чисельність депутатів віком 30–40 років і відсоток таких депутатів за II–XI скликання скоротився з 29,8% до 15,5%. Разом з тим за той же період зросла кількість депутатів віком до 50 років: з 13,5% до 24,8%². Це були депутати з великим життєвим досвідом і, значною мірою, високим освітнім рівнем. Проте конституційне право бути депутатом з 21 року залишалось декларативним.

Склад депутатів Верховної Ради УРСР та його зміни відображали відповідні показники і тенденції, притаманні й Верховній Раді СРСР. В ній представники України становили дещо більше 4% (4,2%)³. За результатами виборів 1966, 1974 і 1984 р. у складі законодавчого органу Союзу частка безпартійних залишалась незмінною (28%). Кількість робітників зростала до 35%, а частка селян зменшувалася до 16%. Тут теж більшість були керівники органів влади, громадських організацій, господарські та військові керівники. Партапарат був представлений на 16–17%, держпарат на 19%, радянських керівників було 15–18%. Депутати з вищою освітою становили 50–53%. Юристів у ВР СРСР було 0,6%.

Середній вік депутатів — 44,9 і 48,3 роки.

Отже, у Верховній Раді УРСР порівняно із союзною Верховною Радою було дещо менше робітників, більше селян, інтелігенції, приблизно однакова мізерна кількість юристів, економістів та ін.

¹ Депутати Верховної Ради Української РСР. Одинадцять скликання. — К., 1985. — С. 3

² Україна: друга половина XX століття. Нариси історії. — С. 34.

³ Шайкевич А. Портрет в манере Рубенса. Верховный Совет СССР эпоха застоя // ОНС. — 1991. — № 2. — С. 106.

Цікаво порівняти деякі основні показники депутатського складу Верховної Ради з парламентарями інших країн світу. Так, у парламентах Англії, Італії у 70-80-ті роки за фахом найбільша частка юристів (відповідно 18,4% і 24%), вчителів (10% і 10,6), керівників-господарників (24% і 6%), журналістів, видавців (10,8% і 11%), зате найменша — партійних функціонерів (1,4% і 6%), державних чиновників (0% і 6%), робітників (6,2% і 2%), селян (6,8% і 1%). Середній вік депутатів в англійській палаті общин у 1974 р. становив 48,4, в американському Конгресі — 50,4, в італійському парламенті — 51,9 років¹. Таким чином, головною відмінністю радянського парламенту була мізерна частка фахівців-юристів, економістів, господарників, науковців, журналістів та ін., яку не могли компенсувати партійні й радянські чиновники, робітники і селяни.

Конституція УРСР 1978 р. внесла зміни у структуру Верховної Ради республіки та, як зазначалось, у порядок формування, закріпивши її статус як найвищого органу державної влади УРСР. На відміну від попередньої Конституції УРСР Основний Закон 1978 р. передбачав у ст. 99 обрання Верховною Радою її Голови і чотирьох його заступників, не змінюючи визначених їх функцій. Тут більш чітко формулювався статус Президії ВР. За статтею 106 Президія — постійно діючий орган Верховної Ради УРСР, підзвітний їй у своїй діяльності, який здійснює в межах, передбачених Конституцією, функції найвищого органу державної влади УРСР у період між її сесіями. Змінювався й склад Президії: за Конституцією вона обирається з числа депутатів ВР у складі Голови Президії, трьох його заступників, секретаря і двадцяти членів Президії.

Обраний 1969 р. Головою Президії О. П. Ляшко згадував, як регулювався її склад, узгоджувалась його кандидатура в ЦК КПРС і ЦК КП України. До складу Президії було обрано, крім Голови, його заступників Секретаря Президії, за усталеною традицією — перший і другий секретарі ЦК КП України, 4 голови обласних Рад, керівники республіканських органів профспілок і комсомолу, 2 перших секретарі обкомів партії, директор заводу, заступник командуючого воєнним округом, президент АН УРСР, голова сільради, 3 робітники і 2 колгоспники. Причому лише Голова, його заступники та секретар Президії працю-

¹ *Шайкевич А.* Портрет в манере Рубенса. Верховный Совет СССР эпоха застоя // ОНС. — 1991. — № 2. — С. 105-108.

вали на постійній основі. Всі інші – «без відриву від виробництва»¹.

Термін повноважень Президії залишався незмінним і тривав до утворення нового складу Президії новообраною Верховною Радою УРСР, але строк скликання останньої було подовжено — «не пізніше як через два місяці після виборів» (ст. 111).

У Конституцію УРСР 1978 р. була введена стаття (ст. 112), яка визначала правовий статус та функції постійних і тимчасових комісій Верховної Ради, обраних з числа депутатів. Більш детально правові основи організації і діяльності постійних комісій були викладені в Положеннях про постійні комісії Верховної Ради УРСР від 29 червня 1966 р.² та 25 березня 1980 р.³ Ці законодавчі акти узагальнювали попередній досвід створення і діяльності постійних комісій ВР УРСР, забезпечення нормального функціонування законодавчого органу влади. Верховна Рада УРСР VI скликання 29 червня 1966 р. утворила 16 постійних комісій за галузевим принципом.

Стаття 5 Положення про постійні комісії Верховної Ради УРСР 1980 р. визначала склад постійних комісій (голова і члени комісії), обрання ними з числа своїх членів заступника голови і секретаря комісії. До їх складу не могли бути обрані Голова Верховної Ради, його заступники, а також депутати, які входять до складу Президії, Ради Міністрів, Комітету народного контролю, Верховного Суду, прокурор УРСР. Згідно з Положенням постійні комісії відповідальні і підзвітні лише перед Верховною Радою УРСР.

Постановою першої сесії ВР X скликання 25 березня 1980 р. було утворено 17 постійних комісій⁴. Згодом, на шостій сесії Верховної Ради X скликання була утворена постійна комісія з енергетики⁵. Кількість постійних комісій та їх склад Положення не обумовлювало, вони могли змінюватись протягом строку повноважень Верховної Ради. Але насправді кількість постійних комісій — 18 та кількісний їх склад — 31–33 депутати залишились незмінними до кінця існування Верховної Ради УРСР.

¹ *Ляшко А. П.* Груз памяти: Трилогія. Воспоминания. – Кн. 3. Ч. 1. На ступенях власти. – К., 2001. – С. 210–211.

² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 25. – Ст. 150.

³ Там само. – 1980. – № 15. – Ст. 269.

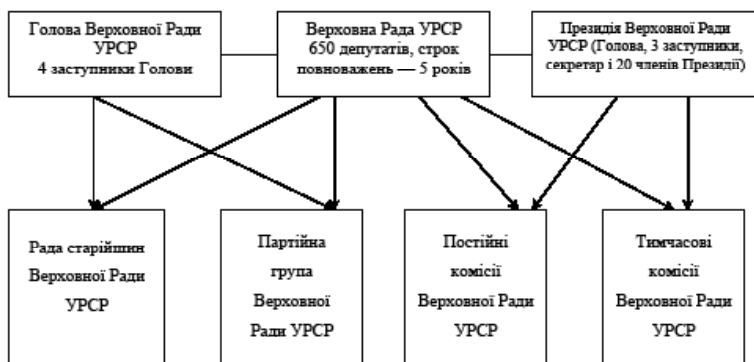
⁴ Там само. – Ст. 250.

⁵ Там само. – 1982. – № 50. – Ст. 819.

У березні 1985 р. на першій сесії XI скликання до 18 постійних комісій Верховна Рада обрала 550 депутатів, тобто близько 85% їх загальної кількості¹. Обирались такі постійні комісії: мандатна; законодавчих передбачень, у закордонних справах; планово-бюджетна; з важкої промисловості; енергетики; транспорту і зв'язку; будівництва і промисловості будівельних матеріалів; сільського господарства (з 1985 р. — агропромислового комплексу); легкої, харчової і місцевої промисловості (з 1985 — по товарах народного споживання); торгівлі; житлово-комунального господарства і побутового обслуговування; охорони здоров'я і соціального забезпечення; освіти і науки; культури (з 1985 — освіти і культури); з питань праці та побуту жінок, охорони материнства і дитинства; у справах молоді; з охорони природи, раціонального використання природних ресурсів.

У структурі Верховної Ради УРСР продовжували діяти Рада старійшин і партійна група депутатів-комуністів. До складу Ради старійшин входили Голова Верховної Ради і його заступники, Голова, його заступники і секретар Президії ВР, голови постійних комісій, представники депутатів від областей, районів та міст.

Таким чином, структура Верховної Ради УРСР, що склалася і була закріплена положеннями Конституції УРСР 1978 р., виглядала так²:



¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1985. — № 45. — Ст. 354-370.

² Складено на основі Конституції УРСР 1978 р., Регламенту Верховної Ради УРСР та Положення про постійні комісії Верховної Ради УРСР від 25 березня 1980 р.

Отже, Верховна Рада УРСР обиралася громадянами УРСР у складі 650 депутатів. Вона обирала Голову Верховної Ради та чотирьох заступників, які керували її засіданнями, відали внутрішнім розпорядком ВР. Основною організаційно-правовою формою діяльності найвищого органу державної влади УРСР були сесії. Вони скликалися Президією двічі на рік. Сесії складались із засідань Верховної Ради, постійних та тимчасових комісій, що працювали в період між ними. Верховна Рада обирала Президію — її постійно діючий орган, який здійснював функції найвищого органу державної влади УРСР у період між її сесіями. Для попереднього обговорення порядку денного сесії ВР, вирішення інших організаційних питань створювалася Рада старійшин (1 представник від 6 депутатів). Не передбачена Конституцією, Регламентом ВР УРСР партійна група у Верховній Раді створювалася депутатами-комуністами. Пропозиції Ради старійшин і партійної групи мали рекомендаційний характер. Верховна Рада обирала з числа депутатів постійні комісії для попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до відання Верховної Ради, а також для сприяння проведенню в життя законів та інших рішень законодавчого органу, контролю за діяльністю державних органів і організацій. Верховна Рада створювала в разі необхідності тимчасові (слідчі, ревізійні та ін.) комісії з будь-якого питання, віднесеного до відання УРСР. Діяльність комісій координувалась Президією ВР УРСР.

Таким чином, за принципами формування, складом та структурою Верховна Рада мала всі основні ознаки сучасних парламентів. Але тоталітаризм, сталінський режим у СРСР і в УРСР спотворили її парламентську сутність, починаючи з регульованих і контрольованих виборів до загальнонаціонального законодавчого органу, обрання керівних органів і відповідних його структур.

Функції і повноваження Верховної Ради УРСР. Ні в Конституції УРСР 1937 р., ні в Конституції УРСР 1978 р. не знайшли законодавчого закріплення основні функції Верховної Ради УРСР. Вони безпосередньо виводилися з її повноважень. Визначивши Верховну Раду єдиним законодавчим органом УРСР, Конституція 1937 р. передбачала її головну функцію — видання законів.

До законодавчих повноважень за змістом статей Конституції, де йдеться про предмети відання УРСР, віднесено: прий-

няття і внесення змін до Конституції УРСР; затвердження Конституції Молдавської РСР; видання законів в УРСР; затвердження народногосподарського плану; встановлення порядку користування землею, надрами, лісами і водами; законодавство про працю. У Конституції УРСР 1937 р. проведено досить чітке розмежування між органами державної влади (Розділ III «Найвищі органи державної влади УРСР») і державного управління (Розділ IV «Органи державного управління УРСР»). Щодо видання законів, то із змісту Конституції випливає: Верховна Рада УРСР може приймати закони з будь-якого питання в межах своєї компетенції, залишену їй Конституцією і законами СРСР. Конституція наділяла законодавчими повноваженнями й Президію Верховної Ради — вона видає укази, наділена конституційною юрисдикцією тлумачити закони. За статтею 41 Конституції РНК УРСР видає постанови і розпорядження на основі і на виконання законів СРСР і УРСР. Таким чином, вперше на конституційному рівні була вирішена проблема в радянському конституційному будівництві — розмежування між законодавчим і розпорядчим органами, введено спеціальну статтю про виключне право Верховної Ради УРСР видавати закони. Це й поріднювало її з парламентами інших країн світу.

Конституція УРСР 1937 р. встановлювала лише два моменти порядку прийняття і видання законів: їх ухвалення простою більшістю голосів депутатів та публікацію за підписами голови і секретаря Президії ВР УРСР (статті 24, 25).

У четвертій Конституції УРСР 1978 р. положення ст. 23 попередньої Конституції про Верховну Раду як єдиний законодавчий орган не знайшло відображення, але впливає з інших статей Основного Закону — статей 97, 102, 103, 106, 108, 110. Причому в ньому вперше суб'єктами законотворчості визнана не лише Верховна Рада УРСР, а й народ через референдум (ст. 97). Зрозуміло, це положення залишалось суто декларативним і було свідченням скоріше прогресу радянської конституційної думки, ніж наміру радянських можновладців скористатися цією конституційно-правовою формою прийняття законів.

Законодавча функція Верховної Ради за Конституцією була дещо розширена і деталізована: прийняття Конституції УРСР, внесення до неї змін; законодавство УРСР; участь у вирішенні питань, віднесених до відання Верховної Ради СРСР. Закріплю-

вались повноваження Президії ВР видавати укази і постанови, акти про помилування, вносити у разі необхідності зміни до чинних законодавчих актів УРСР, ратифікувати й денонсувати міжнародні договори УРСР. На відміну від попередньої нова Конституція визначала суб'єктів законодавчої ініціативи. Ними є Президія ВР УРСР, Рада Міністрів УРСР, постійні та інші комісії, депутати Верховної Ради, Верховний Суд УРСР, Прокурор УРСР. Конституція встановила й інші основні моменти щодо порядку підготовки, прийняття та видання законів.

Конституції УРСР закріплювали за Верховною Радою УРСР і таку важливу парламентську функцію, як **установчу**. Напрями її діяльності і повноваження у сфері державотворення Конституція УРСР 1937 р. встановлювала такі: Верховна Рада утворює уряд УРСР, обирає Верховний Суд УРСР, Президію ВР УРСР, постійні й тимчасові комісії ВР УРСР, їй підзвітні місцеві Ради. Вона затверджує утворення нових областей, встановлення кордонів і районного поділу областей УРСР, затвердження кордонів і районного поділу Молдавської АРСР. У період між сесіями ВР її Президія за поданням голови РМ УРСР за Конституцією увільняє від посади і призначає окремих наркомів з наступним їх затвердженням Верховною Радою. Президія скликає сесії ВР УРСР, провадить референдум.

Конституція УРСР 1978 р. до повноважень, за змістом установчих, віднесла також встановлення Верховною Радою порядку організації і діяльності республіканських і місцевих органів державної влади і управління, утворення підзвітних їй органів. У свою чергу Президія ВР УРСР призначає вибори до Верховної Ради УРСР, місцевих Рад народних депутатів, скликає її сесії, координує діяльність постійних комісій ВР, дає тлумачення законів УРСР, визначає порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР; встановлює і змінює межі і районний поділ областей; утворює райони в містах; перетворює селища в міста; встановлює підпорядкованість міст, проводить перейменування районів, міст, районів у містах, селищ та інших населених пунктів; здійснює керівництво діяльністю місцевих Рад; призначає вибори до районних (міських) народних судів; вирішує питання про надання притулку іноземцям; здійснює помилування громадян, засуджених судами УРСР; призначає і відкликає дипломатичних представників УРСР в іноземних державах.

Отже, Конституція УРСР 1978 р. помітно розширила і деталізувала повноваження Президії Верховної Ради УРСР. Вона мала власні повноваження, що витікали з повноважень найвищого органу державної влади УРСР, реалізовані в рішеннях, що не вимагали затвердження Верховною Радою. Другу групу повноважень, визначених Конституцією, становили ті, які вимагали затвердження черговою сесією ВР, — вносити зміни до чинних законодавчих актів УРСР, утворювати області, утворювати і ліквідувати міністерства і державні комітети УРСР, звільняти з посади і призначати окремих осіб, які входять до складу Ради міністрів УРСР.

Ряд установчих функцій Верховної Ради, за змістом статей Конституції, належав до формування власних парламентських органів та інших структур, які здійснювали не лише внутрішньопарламентські, а й загальнодержавні функції. Зокрема, обрання Голови ВР та його заступників, постійних і тимчасових комісій та їх голів тощо.

Конституції УРСР закріплювали за найвищим представницьким і законодавчим органом республіки **бюджетно-фінансову функцію**. І хоч вона була обмежена союзними законодавством, все ж за Верховною Радою УРСР залишались повноваження прийняття державного бюджету УРСР, встановлення відповідно до законодавства СРСР державних і місцевих податків, зборів і неподаткових прибутків; контроль і нагляд за станом і управлінням підприємств союзної підлеглості (ст. 19 Конституції УРСР 1937 р.); затвердження державного бюджету УРСР, встановлення доходів, що надходять на утворення державного бюджету республіки (статті 72, 97 Конституції 1978 р.)

Як і в минулому, конституційне визначення правового статусу найвищого органу державної влади УРСР передбачало його **контрольні функції і повноваження**. Конституція УРСР 1937 р. до них відносила: контроль за виконанням Конституції; охорону державного ладу і прав громадян, звіти про виконання народногосподарських плану та державного бюджету УРСР, депутатські запити до уряду, контроль і нагляд за станом і управлінням підприємств союзної підлеглості (статті 19, 53). Президія ВР УРСР наділялася повноваженнями скасовувати постанови і розпорядження уряду УРСР, уряду Молдавської АРСР, а також постанови і розпорядження обласних Рад у разі їх невідповід-

ності законам (ст. 30). Контрольні повноваження Верховної Ради УРСР Конституцією 1978 р. були суттєво розширені. До них додатково віднесені: право депутатських запитів до відповідних державних органів і службових осіб, підприємств, установ і організацій союзного підпорядкування. У свою чергу депутати Рад всіх рівнів зобов'язані звітувати про свою роботу і роботу Рад перед виборцями. Свої контрольні повноваження Верховна Рада могла реалізувати за допомогою постійних і тимчасових комісій. До тексту Основного Закону було введено спеціальну статтю, яка закріплювала право Верховної Ради здійснювати контроль за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів (ст. 113). Здійснення ж контролю за додержанням Конституції УРСР віднесено тут до функцій і повноважень Президії ВР УРСР (ст. 108).

Конституції УРСР визначили і **внутрішньополітичні функції** Верховної Ради УРСР: затвердження державного плану економічного і соціального розвитку УРСР, державного бюджету УРСР, контроль за додержанням Конституції, охорона державного ладу і прав громадян, прийняття відповідних законів щодо основ соціального захисту, засад регулювання праці й занятості, шлюбу, охорони дитинства, материнства, виховання, освіти, культури, охорони здоров'я та ін.

Зовнішньополітична функція Верховної Ради УРСР і за Конституціями УРСР, і в реальній практиці була мінімальною. Давались, очевидно, взнаки і довготривала міжнародна ізоляція СРСР, і небажання демократичних держав і їх парламентів мати справу з тоталітарним державним утворенням, і стан «холодної війни» між двома політичними системами у повоєнний період. Тому лише за Конституцією УРСР 1978 р. за її найвищим представницьким органом закріплювалось право представництва УРСР у міжнародних відносинах, участь у вирішенні зовнішньополітичних питань, віднесених до відання Союзу РСР ст. 73 Конституції СРСР (статті 68, 72). За Президією ВР закріплювались повноваження ратифікації і денонсації міжнародних договорів УРСР, призначення і відкликання дипломатичних представників УРСР в іноземних державах і при міжнародних організаціях, приймати вірчі і відкличні грамоти акредитованих при ній дипломатичних представників іноземних держав. Таким чином, за декларованими в Конституціях УРСР правовим стату-

сом, функціями і повноваженнями Верховна Рада УРСР мала теж всі сутнісні ознаки парламенту.

Частиною повноважень і функцій Верховної Ради УРСР були й її постійні і тимчасові комісії, які повинні були забезпечити ефективну і систематичну роботу найвищого органу державної влади республіки. Вперше визначення основ їх правового статусу, прав і обов'язків було дано в уже згадуваному Положенні про постійні комісії Верховної Ради Української РСР, прийнятому дев'ятою сесією ВР VI скликання¹. Сформульовані в ньому основи правового статусу, функцій і повноважень постійних комісій були закріплені статтею 112 Конституції УРСР 1978 р. В ній зазначалося, що вони обираються з числа депутатів Верховної Ради УРСР для попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, а також для сприяння проведенню в життя законів УРСР та інших рішень Верховної Ради і її Президії, контролю за діяльністю державних органів і організацій. Отже, Конституція значно розширила коло функцій постійних комісій Верховної Ради включивши до них законотворчу, підготовчу, організаційну та контрольну функції².

Більш докладно функції, повноваження, порядок роботи були викладені після прийняття Конституції 1978 р. у Положенні «Про постійні комісії Верховної Ради Української РСР», прийнятому першою сесією X скликання³. Їх основними завданнями були: розробка пропозицій для розгляду Верховною Радою або її Президією; підготовка висновків у питаннях, внесених на їх розгляд; сприяння державним органам і організаціям, а також депутатам ВР в їх роботі по здійсненню законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР і її Президії, законів УРСР та інших рішень Верховної Ради УРСР і її Президії; контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів і відомств УРСР, інших республіканських організацій по проведенню в життя Конституції СРСР і Конституції УРСР, законів СРСР та інших рішень ВР СРСР і її Президії, законів УРСР та інших рішень ВР УРСР і її Президії; контроль за діяльністю розташованих на території УРСР підприємств, установ і організацій союзного підпорядкування у питаннях, віднесених до відання УРСР (ст. 2).

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 25. – Ст. 150.

² Український парламентаризм: минуле і сучасне. – С. 158.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 269.

Положення визначало предмети відання Мандатної комісії (ст. 9), Комісії законодавчих передбачень (ст. 10), Комісії в закордонних справах (ст. 11), Планово-бюджетної комісії (ст. 12), постійних комісій в інших питаннях державного, господарського і соціально-культурного будівництва (ст. 13). Питання, що належать до відома кількох постійних комісій, можуть з ініціативи комісій, а також за дорученням Верховної Ради УРСР або її Президії розглядатись спільно (ст. 14). У розвиток ст. 101 Конституції УРСР 1978 р. Положення визначало права і обов'язки, закріплювало право постійних комісій на законодавчу ініціативу, а також право вносити на розгляд Верховної Ради УРСР і її Президії відповідні питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва; виступати на засіданнях Верховної Ради з доповідями і співповідями з питань їх відання; вносити пропозиції про передачу проектів законів або інших важливих питань державного життя республіки на народне обговорення; у питаннях, що належать до їх відання, комісії мають право заслуховувати представників уряду, керівників міністерств, державних комітетів і відомств УРСР, ради профспілок та інших державних і громадських органів та організацій. У статтях 16-26 Положення закріплено цілий спектр найважливіших повноважень комісій Верховної Ради УРСР і якби всі вони були реалізовані на практиці, вона б стала найдемократичнішим парламентом світу.

Відповідно до союзного законодавства Президія ВР УРСР вживала заходів по реалізації рекомендацій постійних комісій Верховної Ради, перевірці їх виконання міністерствами і відомствами. Так, 12 вересня 1979 р. вона прийняла постанову про реалізацію пропозицій і зауважень постійних комісій і депутатів Верховної Ради УРСР, висловлених на дев'ятій сесії ВР ІХ скликання під час обговорення Державного плану економічного і соціального розвитку і Державного бюджету на 1979 р. Постанова була прийнята після заслуховування і обговорення доповіді Голови Ради міністрів О. П. Ляшка¹. У постанові зазначалось, що Рада Міністрів, міністерства і відомства, виконкоми обласних Рад розробили відповідні заходи по реалізації пропозицій і зауважень постійних комісій Верховної Ради, вказувалось на їх недоліки. Такі постанови Президія ВР приймала і пізніше, праг-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – №39. – Ст. 493.

нучи підвищити дієвість рекомендацій постійних комісій Верховної Ради та звітуючи перед ЦК КП України¹. Проте формалізм у реагуванні на ці рекомендації став нормою державного й суспільного життя в умовах брежнєвського «застою».

Статус народних депутатів визначався Конституціями СРСР і УРСР, Законом про статус народних депутатів в СРСР, законодавством СРСР та УРСР². Свого власного законодавчого акта про статус депутатів Верховної Ради УРСР протягом 1938-1990 рр. вона не мала. Конституція УРСР 1978 р. мала спеціальну главу «Народний депутат», де законодавчо закріплено правовий статус депутатів всіх рівнів. Вони вважалися повноважними представниками народу в Радах народних депутатів. Беручи участь у роботі Рад, вони за ст. 92 вирішують питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва, організують проведення рішень Рад у життя, здійснюють контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій. У статті 93 Конституції закріплювався принцип: депутат здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Щодо контрольної функції депутатів, то Конституція закріплювала право депутата на запит до відповідних державних органів і службових осіб, які зобов'язані дати відповідь на запит на сесії Ради. Депутат мав право звертатися до всіх державних і громадських органів, підприємств, установ, організацій у питаннях депутатської діяльності і брати участь у розгляді поставлених ним питань. Керівники відповідних державних і громадських органів, підприємств, установ і організацій зобов'язані були невідкладно приймати депутата і розглядати його пропозиції у встановлені строки (ст. 94). Тут закріплювалися гарантії депутатської діяльності (ст. 95), принцип підконтрольності та відповідальності депутата перед виборцями (ст. 96). Положення стосовно депутатів Верховної Ради УРСР (право запитів, гарантії недоторканності) були окремо прописані у статтях 104 і 105 Основного Закону УРСР.

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – №46. – Ст. 579, 1980. – № 40. – Ст. 775.

² Закон СССР «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР». Принят Верховным Советом СССР 20 сентября 1972 г. (Ведомости Верховного Совета СССР. – 1972. – №32. – Ст. 347). 19 квітня 1970 р. була затверджена його нова редакція (Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – №17. – Ст. 227).

Конституційно визначені основні питання статусу депутатів ВР УРСР були конкретизовані й розвинуті у наступних законодавчих актах: Регламенті Верховної Ради УРСР¹, Положенні про постійні комісії Верховної Ради УРСР², Постанові Президії Верховної Ради УРСР про організацію виконання наказів виборців, даних депутатам Верховної Ради УРСР X скликання³, Постанові Президії Верховної Ради УРСР про порядок розгляду листів депутатів Верховної Ради УРСР⁴ та ін.

Так, за Регламентом Верховної Ради УРСР її депутати були правомочні вирішувати всі питання, віднесені Конституціями СРСР і УРСР до відання Української РСР (ст. 1). Депутатові ВР УРСР забезпечуються умови для безперешкодного і ефективного здійснення його прав і обов'язків (ст. 3). Він має право обирати і бути обраним до органів Верховної Ради УРСР, брати участь у дебатах, вносити в усній чи письмовій формі пропозиції, зауваження і поправки по суті обговорюваних на сесії питань, пропозиції щодо персонального складу утворюваних Верховною Радою органів та кандидатур службових осіб, які обираються або призначаються ВР, звертатись із запитами, ставити запитання, давати довідки. Він користується іншими правами відповідно до Конституцій СРСР і УРСР, Закону СРСР про статус народних депутатів у СРСР, а також інших законів СРСР і УРСР (ст. 11). Депутат має право пропонувати питання для розгляду на сесії, вносити свої пропозиції щодо порядку денного і порядку роботи сесії (ст. 13). Регламент передбачав активну участь депутатів і колегіальне обговорення на сесіях і постійних комісіях ВР проектів законів, утворенні підзвітних їй органів державної влади і управління, у розгляді зовнішньополітичних питань, у здійсненні Верховною Радою контрольних повноважень.

До обов'язку депутатів ВР УРСР Конституція 1978 р. відносила й їх участь у виконанні наказів виборців. Відповідно до указу Президії ВР СРСР від 1 вересня 1980 р. «Про організацію роботи з наказами виборців»⁵ і відповідного указу Президії ВР УРСР від 30 вересня 1981 р.⁶ наказами виборців вважалися схвалені передвиборними зборами доручення виборців своїм депутатам.

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 268.

² Там само. – Ст. 269.

³ Там само. – 1979. – № 16. – Ст. 207.

⁴ Там само. – 1980. – № 30. – Ст. 562.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 36. – Ст. 736.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 41. – Ст. 673.

Для більш ефективної роботи депутатів Верховної Ради у виборчих округах згідно з Положенням, затвердженим указом Президії ВР УРСР від 21 липня 1982 р.¹, могли утворюватися депутатські групи і депутатські пости за територіальною чи виробничою ознакою. «Депутатські групи і депутатські пости, — наголошувалося в Положенні «Про депутатські групи і депутатські пости в УРСР», — сприяють більш повному здійсненню депутатами їх повноважень, зміцненню зв'язків Рад з трудовими колективами і населенням». У депутатські групи могли об'єднуватися як депутати однієї Ради, так і депутати Рад різних рівнів, включаючи й депутатів Верховної Ради УРСР. Вони створювалися в межах мікрорайонів, на підприємствах, установах і організаціях, у сільських населених пунктах і допомагали депутатам в організаційній роботі, спільних діях депутатів ВР і місцевих Рад. Рішення депутатських груп мали рекомендаційний характер і направлялися для вжиття заходів керівникам різних відомств і організацій. Президія ВР УРСР неодноразово приймала постанови про організацію роботи депутатів в округах, виконання наказів виборців.

Таким чином, функції і повноваження Верховної Ради та її органів, правовий статус її депутатів, визначені у Конституціях СРСР і УРСР, в союзному і вітчизняному законодавстві, відповідали її правовому статусу як найвищого органу державної влади і єдиного законодавчого органу УРСР. Проте її обмежений суверенітет, диктат КПРС не залишали перспектив перетворення Верховної Ради УРСР на справжній парламент, можливий лише в умовах демократичного політичного режиму.

Законодавча діяльність Верховної Ради УРСР. Законотворча функція Верховної Ради УРСР була провідною серед інших її функцій і повноважень. З 1938 по 1990 р. було прийнято велику кількість законів та постанов, які заклали фундамент сучасного парламентаризму в Україні².

На першій сесії Верховної Ради I скликання у липні 1938 р. згідно з новою Конституцією УРСР було обрано Голову ВР (М. О. Бурмистенка) та двох його заступників (О. Є. Корнійчука і П. Г. Радченко), затверджено склад уряду, обрано Президію на чолі з Л. Р. Корнійцем, Мандатну та Планово-бю-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1982. – № 31. – Ст. 462.

² Український парламентаризм: минуле і сучасне. – С. 188.

джетну комісії¹. Через рік, 25-28 липня 1939 р. Верховна Рада прийняла перші закони — про державний бюджет УРСР на 1939 рік, про виконання державного бюджету УРСР 1937 року, про затвердження «Положення про вибори в обласні, районні, міські, сільські і селищні Ради депутатів трудящих УРСР», прийняла зміни і доповнення до Конституції УРСР у зв'язку з утворенням Сумської, Кіровоградської та Запорізької областей, обрала Верховний Суд УРСР, затвердила укази Президії ВР УРСР та ін.²

Відповідно до радянсько-німецького договору 1939 р. частини Червоної Армії перейшли кордон і звільнили Західну Україну від польського панування. 22 жовтня 1939 р. тут відбулись вибори до Народних зборів Західної України, які розпочали роботу 26-28 жовтня. Було затверджено Декларацію про встановлення радянської влади в Західній Україні³. 1 листопада 1939 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон про включення Західної України до складу СРСР і її возз'єднання з радянською Україною. Відповідно й третя сесія Верховної Ради УРСР І скликання прийняла Закон «Про прийняття Західної України до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки»⁴. Останні передвоєнні сесії ВР І скликання прийняли закони про державний бюджет на 1940 і 1941 рр., про затвердження указів Президії Верховної Ради, постанови про затвердження окремих указів — про утворення наркомату Державного контролю УРСР, про поділ НКВС УРСР на НКВС УРСР і НКДБ УРСР, про внесення змін у Кодекс законів про родину та ін.⁵ У зв'язку з розширенням складу СРСР, утворенням Молдавської РСР у серпні 1940 р., а також утворенням нових союзно-республіканських наркоматів Верховною Радою було прийнято Закон про зміни і доповнення статей Конституції УРСР.

Відбулись і зміни в керівництві Верховної Ради та її Президії. Головою Верховної Ради було обрано О. Є. Корнійчука, який

¹ Вісті Всеукраїнського ЦВК. – 1938. – 26, 27 липня.

² Друга сесія Верховної Ради Української РСР. 25-28 липня 1939 р. Стенограф. звіт (Б. м.). – 1940. – С. 261-281, 285-289.

³ Кульчицький В., Кондратюк С. Встановлення радянських органів влади в Західній Україні 1939-1941 роках // Вісник Львів, ун-ту. Серія юридична. Вип. 36. – 2001. – С. 137-141.

⁴ Хронологічне зібрання законів... – С. 684.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1941. – № 2. – С. 18-21.

очоловав її і протягом II і III, V-VII скликань. Обраний 1939 р. Головою Президії М.С.Гречуха очоловав її по 1953 р.¹

У роки Великої Вітчизняної війни продовжувала діяти лише Президія Верховної Ради. Серед її найважливіших указів — про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про родину, опіку, подружжя і про акти громадянського стану, про призначення П. Г. Тичини наркомом освіти УРСР (1943 р.), про призначення М. С. Хрущова Головою РНК УРСР (1944 р.), О. Є. Корнійчука — наркомом закордонних справ (1944 р.), про відстрочку виборів до обласних, районних, міських, сільських і селищних Рад, про присвоєння почесних звань та ін.²

Чергова сесія Верховної Ради УРСР I скликання відбулась 4 березня 1944 р., вона прийняла закони про державний бюджет УРСР на 1944 р., про утворення союзно-республіканського наркомату оборони УРСР та про утворення союзно-республіканського наркомату закордонних справ УРСР³. Сьома й восьма сесії ВР УРСР I скликання затверджували державні бюджети на 1945 і 1946 рр. та звіти про виконання бюджетів попередніх років, прийняли низку законів – про перетворення РНК УРСР в Раду міністрів УРСР, утворення нових міністерств та комітетів⁴. У цей час Президія прийняла указ про призначення Д. З. Мануїльського наркомом закордонних справ УРСР, укази про перейменування окремих селищ і районів, про нагородження орденом «Материнська слава» (на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 18 серпня 1944 р.), присвоєння почесних звань, про внесення змін і доповнень до Кодексу про родину, опіку, подружжя і про акти громадянського стану⁵.

Таким чином, війна позначилась на законотвірчій діяльності Верховної Ради УРСР. Її роль зводилась і в повоєнний період головним чином до затвердження державного бюджету та звітів про його виконання, затвердження указів Президії ВР УРСР.

¹ Керівники органів державної влади Української РСР // Про минуле – заради майбутнього / Упоряд. Ю. І. Шановал; Редкол.: І. Ф. Курас та ін. – К., 1989. – С. 407.

² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1944. – № 5, 6.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1944. – № 6. – С. 4-7, 11-12, 12-14, 14-16.

⁴ Сьома сесія Верховної Ради УРСР I скликання. 28-30 червня 1945 р. Стенограф. звіт. – К., 1946; ЦДАВОВУ України, ф. 1, оп. 16, спр. 54, арк. 1-121.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1945. – № 5. – С. 21-22; – № 7-8. – С. 10-15.

Остання вирішувала найневідкладніші справи, які вимагали законодавчого оформлення (про введення на території Закарпатської області законодавства УРСР, призначення або відстрочку виборів до місцевих Рад, призначення на державні посади, нагороди тощо). Близький розгром німецького фашизму, вклад народу України в наближення Перемоги, плани і перспективи утворення ООН стали причиною передачі незначної частини зовнішньополітичних повноважень Верховній Раді УРСР та її Президії.

Законотворча діяльність у повоєнний період не відзначалася продуктивністю, що принижувало її конституційний статус як законодавчого органу. Крім затвердження державного бюджету УРСР та звіту про його виконання, Верховна Рада II скликання прийняла Закон про затвердження указів Президії від 21 листопада 1949 р. «Про Державний герб Української РСР», «Про Державний прапор Української РСР», внесення змін до Конституції УРСР¹. З найбільш значних законодавчих актів, прийнятих Президією Верховної Ради УРСР II і III скликань, слід виділити прийняте 12 грудня 1950 р. «Положення про вибори до Верховної Ради Української РСР», яке містило загальні засади виборчої системи, визначало порядок складання списків виборців, встановлення виборчих округів і дільниць, унормовувало порядок виставлення кандидатів у депутати, порядок голосування, визначення результатів виборців тощо². Президія ВР внесла суттєві зміни до Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів, Кодексу законів про сім'ю, про ратифікацію міжнародної Конвенції про політичні права жінок та ін.³

На законодавчу діяльність Верховної Ради УРСР вплинули позитивні зміни, які відбувались у державному й суспільному житті СРСР і УРСР, пов'язані з хрущовською «відлигою». Розширилась територія УРСР за рахунок включення до її складу Кримської області, розширювалась її компетенція щодо адміністративно-територіального устрою республіки, в державному плануванні та фінансуванні господарства⁴. У лютому 1957 р. було відновлено положення Конституції СРСР 1924 р. про від-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1950. – № 3. – С. 5-8, 10-11; 1954. – № 4. – Ст. 94 та ін.

² Там само. – 1950. – № 5. – С. 12-24.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1954. – № 2. – Ст. 23-25; № 5. – Ст. 98.

⁴ Історія держави і права України: підручник. – У 2 т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Т. 2. – К., 2003. – С. 410-411.

несення до відання союзних республік законодавства про їх судоустрій, про прийняття Цивільного, Кримінального та Процесуального кодексів¹. Все це створювало нові можливості і напрями законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР.

Головою Верховної Ради УРСР у 1953-1959 рр. був академік АН УРСР поет П. Г. Тичина, Головою Президії з 1954 по 1969 рік обирався Д. С. Коротченко, колишній Голова Ради міністрів УРСР.

З середини 50-х років важливим напрямком законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР стала кодифікація законодавства, базою якої стали Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік². До підготовки актів, що кодифікувалися, були залучені вчені-юристи, спеціалісти народного господарства, працівники правоохоронних органів, трудящі, на обговорення яких виносилися проекти підготовлених законів. Верховна Рада прийняла Закон про судоустрій УРСР (1959 р.)³, Кримінальний кодекс Української РСР (1960 р.)⁴ (обидва набрали чинності з 1 квітня 1961 р.), Цивільний та Цивільно-процесуальний кодекси УРСР (1963 р.; набрали чинності з 1 січня 1964 р.)⁵. Була прийнята низка принципово важливих нормативних актів майже з усіх інших галузей законодавства. Верховна Рада на своїх сесіях внесла ряд суттєвих змін і доповнень у Конституцію УРСР: на шостій сесії IV скликання у зв'язку з утворенням Комісії радянського контролю; на сьомій сесії — доповнення про право громадян на освіту⁶, зміни до виборчої системи та ін.⁷

Важливі нормативні акти були схвалені в цей час Президією Верховної Ради УРСР: 31 травня 1957 р. — Положення про обласну, районну, міську, районну в місті, сільську, селищну Ради депутатів трудящих, які стали основою для майбутніх законів про ці органи⁸; постанова про посилення боротьби за зміцнення соціалістичної законності, прийнята по доповіді Прокурора УРСР⁹; указ Президії «Про порядок опублікування і набрання

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1957. — №4. — Ст. 63.

² Відомості Верховної Ради УРСР. — 1958. — №9. — Ст. 101.

³ Закон про судоустрій Української РСР. — К., 1959.

⁴ Кримінальний кодекс Української РСР. — К., 1960.

⁵ Цивільний та Цивільно-процесуальний кодекси Української РСР. — К., 1963.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1958. — № 1. — Ст. 11.

⁷ Там само. — № 14. — Ст. 138.

⁸ Там само. — 1957. — № 10. — Ст. 139.

⁹ Там само. — 1958. — №7. — Ст. 74.

чинності законами Української РСР», який упорядковував справу опублікування законодавчих актів і вносив уточнення в строки набрання ними чинності¹. Вони підлягали опублікуванню у «Відомостях Верховної Ради УРСР» та негайному обнародуванню у газетах «Радянська Україна» та «Правда України».

Найактивніша законотворча робота Верховної Ради УРСР припадає на 1959-1966 рр., тобто на її п'яте і шосте скликання — час хрущовських нововведень і змін. За цей час Верховною Радою було прийнято понад 200 законодавчих актів². Вони відобразили основні напрямки її законотворення: законодавче забезпечення змін у системі органів державного управління, нормативне регулювання правового статусу місцевих Рад, розробка і прийняття нових кодексів, удосконалення законотворчого процесу.

У 1959-1972 рр. Верховну Раду УРСР очолював О. Є. Корнійчук, потім її Головою (до 1980 р.) було обрано академіка АН УРСР, ректора Київського державного університету М. У. Білого. Головою Президії у 1969-1972 рр. був О. П. Ляшко, якого змінив на цій посаді І. С. Грушецький, а в 1976-1984 рр. — О. Ф. Ватченко. Незважаючи на зміну партійно-державного керівництва в СРСР і УРСР, основні напрямки законотворчої роботи Верховної Ради УРСР змінюються мало. В липні 1968 р. вона обговорила і затвердила Закон «Про сільську і селищну Раду депутатів трудящих», який чітко визначав їх правовий статус і активізував діяльність цих представницьких органів³. У липні 1971 р. — Закон «Про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих»⁴.

У 1969-1972 рр. Верховною Радою і її Президією було прийнято ряд важливих законодавчих актів: у травні 1971 р. Президія прийняла постанову «Про структуру Верховного Суду Української РСР»⁵, четверта сесія ВР VIII скликання — постанову «Про стан використання земель і додержання земельного законодавства УРСР»⁶. Була закінчена робота і прийняті Верхов-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1958. — № 9. — Ст. 101.

² Підрахунки проведено за «Відомостями Верховної Ради УРСР».

³ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1968. — № 34. — Ст. 201.

⁴ Там само. — 1971. — № 31. — Ст. 182.

⁵ Там само. — № 25. — Ст. 176.

⁶ Там само. — 1972. — № 32. — Ст. 262.

ною Радою: у червні 1969 р. — Кодекс про шлюб і сім'ю¹; у липні 1970 р. — Земельний кодекс², у грудні 1970 — Виправно-трудоий кодекс³; у грудні 1971 р. — Кодекс законів про працю⁴; у червні 1972 р. — Водний кодекс⁵. Кодифікація перетворилася на постійну частину законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР.

З прийняттям Конституції СРСР 1977 р. Верховна Рада УРСР, її Президія, постійні комісії розпочали ретельну розробку проекту Конституції УРСР на основі союзного Основного Закону. Розробникам проекту було ясне відправне і визначальне значення ст. 6 Конституції СРСР про КПРС як керівну і спрямовуючу силу радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій. Шоста сесія Верховної Ради IX скликання продемонструвала повне розуміння цієї конституційної норми і повну (сліпу) готовність слідувати їй у законотворенні і практиці Рад народних депутатів. Розглянувши питання «Про завдання Рад народних депутатів Української РСР, що впливають з Конституції СРСР і рішень жовтневого (1977 р.) Пленуму ЦК КПРС, доповіді і виступів Генерального секретаря ЦК КПРС, Голови Президії Верховної Ради СРСР тов. Л. І. Брежнєва на позачерговій сесії Верховної Ради СРСР», сесія постановила «цілком і повністю схвалити» рішення Пленуму ЦК КПРС, позачергової сьомої сесії Верховної Ради СРСР, положення і завдання, викладені в доповіді та виступах Л. І. Брежнєва⁶.

За рішенням Політбюро ЦК КПРС України і Президії Верховної Ради УРСР була створена комісія для підготовки проекту Конституції УРСР під головуванням члена Політбюро ЦК КПРС, першого секретаря ЦК КП України В. В. Щербицького, яка й представила 20 березня остаточну редакцію проекту Президії⁷. Остання прийняла 22 березня 1978 р. указ «Про проект Конституції Української РСР», який схвалював його до публікації і всенародного обговорення. Іншими указами Президія затвердила текст і музичну редакцію Державного гімну, прийняла рішен-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1969. — № 25. — Ст. 147.

² Там само. — 1970. — № 30. — Ст. 260.

³ Там само. — № 45. — Ст. 710.

⁴ Там само. — 1971. — № 46. — Ст. 728.

⁵ Там само. — 1972. — № 30. — Ст. 203.

⁶ Там само. — 1978. — № 1. — Ст. 2.

⁷ Там само. — № 14. — С. 212-215.

ня про скликання позачергової сьомої сесії Верховної Ради ІХ скликання¹. Комісія по підготовці проекту Конституції УРСР узагальнювала доповнення і поправки до проекту в ході його публічного обговорення і 17 квітня 1978 р. представила його на затвердження Президії ВР, яка схвалила поданий проект². Позачергова сьома сесія Верховної Ради УРСР остаточно затвердила 20 квітня текст Основного Закону УРСР, прийняла Закон про порядок введення його в дію та Декларацію про прийняття та оголошення Конституції.

На основі прийнятої нею нової Конституції УРСР на дев'ятій та десятій сесіях Верховної Ради УРСР ІХ скликання було прийнято проекти, підготовлені Радою Міністрів УРСР, постійними комісіями ВР, до розгляду на засіданнях Президії, сесіях Верховної Ради, конституційних законів — «Про Раду Міністрів УРСР»³ та «Про вибори до Верховної Ради Української РСР»⁴. «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів УРСР»⁵. Закони закріплювали на основі нової Конституції норми попередніх Положень, прийнятих Верховною Радою. Закон «Про Раду Міністрів УРСР» визначав і конкретизував компетенцію уряду, порядок його формування, склад, місце у системі органів виконавчої влади, унормовував виконання ним своїх управлінських функцій. Прийняті виборчі закони врегульовували відповідно до Конституції УРСР правовідносини, пов'язані з організацією і проведенням виборів депутатів Рад всіх рівнів.

Прийняття нових Конституцій СРСР і УРСР дало поштовх до поживлення законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР, поклато початок оновленню законодавства. 19 липня 1978 р. Президія прийняла постанову про приведення законодавства УРСР у відповідність з Конституціями СРСР і УРСР, а навесні 1979 р. — постанову про її виконання⁶. Вона зобов'язувала міністерства і відомства республіки «забезпечити підготовку в установлені строки і на належному рівні законопроектів і пропозицій про приведення чинних законодавчих актів УРСР» у відповідність з Конституціями. Постанова доручала відділам

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – С. 213-214.

² Там само. – № 16. – С. 237-238; № 18. – С. 257-258.

³ Там само. – № 1. – Ст. 7.

⁴ Там само. – Ст. 9.

⁵ Там само. – № 28. – Ст. 359.

⁶ Там само. – 1979. – № 7. – Ст. 71.

Президії ширше залучати до розробки законопроектів вчених-юристів, викладачів вищих навчальних закладів, досвідчених спеціалістів міністерств.

12 вересня 1979 р. Президія знов повернулася до питання удосконалення законопроектної роботи¹. На її засіданні було заслухано доповідь міністра юстиції В. Г. Зайчука про стан роботи по вдосконаленню і систематизації законодавства УРСР, констатовано, що Рада Міністрів вжила необхідних заходів щодо організації своєчасної підготовки передбачених планом проектів законодавчих актів.

В умовах піку брежнєвського «застою» законодавчому органу нав'язувались непритаманні йому функції. Президія Верховної Ради УРСР неодноразово приймала постанови про подальше поліпшення ідеологічної, політико-виховної роботи «в світлі рішень» пленумів ЦК КПРС і ЦК КП України, з'їздів КПРС, відповідних постанов Президії Верховної Ради СРСР². За існуючої практики порядок денний Верховної Ради УРСР, державний бюджет і плани економічного і соціального розвитку, кандидатури керівників органів державної влади і управління спочатку вирішувались або погоджувались в ЦК КП України. Партійне керівництво весь час «опікувалось» роботою вищого законодавчого органу СРСР та республік. Так, Пленум ЦК КП України 12-14 грудня 1945 р. розглянув і прийняв відповідну резолюцію «Про політичну і агітаційно-масову роботу серед населення в зв'язку з підготовкою до виборів Верховної Ради СРСР³». Як наслідок — корпоративні норми, закріплені в Статуті КПРС, рішеннях партії, виявились вище норм, закріплених у Конституції УРСР, інших законах, прийнятих Верховною Радою УРСР.

Перша сесія Верховної Ради УРСР X скликання 25 березня 1980 р. обрала Головою Верховної Ради К. М. Ситника та 4 його заступники⁴. Результатом узагальнення законодавства України стала в цей час розробка і видання Зводу законів Української РСР, яка здійснювалась на підставі постанови ЦК КП України, Президії Верховної Ради УРСР і Ради Міністрів УРСР від 28 вересня 1976 р. «Про підготовку та видання Зводу законів Ук-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 39. – Ст. 496.

² Там само. – № 16. – Ст. 207; № 28. – Ст. 356-357; № 39. – Ст. 494; 1982. – № 29. – Ст. 436, 438; № 33. – Ст. 521; № 45. – С. 753-755 та ін.

³ КП України в резолюціях... – Т. 2. 1941-1976 рр. – К., 1977. – С. 103-111.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1980. – № 15. – Ст. 244, 246, 247.

раїнської РСР»¹, постанови Президії ВР УРСР і Ради Міністрів УРСР від 4 серпня 1978 р. «Питання Зводу законів Української РСР»² та постанови Президії ВР УРСР і Ради Міністрів УРСР від 5 вересня 1983 р. «Про план підготовки законодавчих актів Української РСР і постанов Уряду Української РСР на 1983-1985 роки»³. Окреслені в зазначених документах завдання щодо удосконалення законодавства, його кодифікації, створення укрупнених актів і актів, які б заповнювали прогалини в чинному законодавстві УРСР, визначали послідовність підготовки та видання його розділів, були головними орієнтирами при створенні Зводу законів УРСР. Він був виданий як офіційне видання Президії Верховної Ради УРСР⁴. З лютого 1986 р. постановою Президії і Ради Міністрів УРСР на Комісію по виданню Зводу законів УРСР було покладено загальне керівництво роботою по його постійному оновленню⁵. Так було зроблено важливий крок до вищої систематизації законодавства в Україні.

Верховна Рада УРСР X скликання прийняла також важливі законодавчі акти про охорону атмосферного повітря та про охорону і використання тваринного світу (25 червня 1980 р.), Житловий кодекс УРСР (30 червня 1983 р.). Після прийняття 13 жовтня 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, в Україні на базі Основ був розроблений і прийнятий Верховною Радою УРСР Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення⁶. Водночас Президія Верховної Ради УРСР внесла важливі зміни і доповнення в раніше прийняті кодекси — Кодекс УРСР про надра, у Кримінальній та Кримінально-процесуальній кодекси, до Водного кодексу УРСР, Кодексу про шлюб і сім'ю⁷.

Верховна Рада УРСР XI скликання обрала своїм головою академіка АН УРСР П. Г. Костюка, а головою Президії В. С. Шевченко. Діяльність Верховної Ради цього скликання збіглася з

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1976. — № 42. — Ст. 381.

² Там само. — 1978. — № 35. — Ст. 505.

³ Там само. — 1983. — № 38. — Ст. 766.

⁴ Звід законів Української РСР. — К., 1982-1986 рр.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1986. — № 7. — Ст. 144.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122 (Опубліковано в додатку до № 51).

⁷ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1985. — № 14. — Ст. 321; № 23. — Ст. 542, 543; № 24. — Ст. 553, 554; № 42. — Ст. 986 та ін.

початком «перебудови» в СРСР, з розвитком гласності і демократизації, національного відродження і руйнування централізму. Ці тенденції відобразило й союзне законодавством 1985-1990 рр. — закони «Про державне підприємство (об'єднання)» (червень 1987 р.). «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації», «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» (квітень 1990 р.) та ін. Останній закон містив головну ідею — перевести місцеві Ради з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування, закріплював положення місцевих Рад як повноправних господарів на своїй території. Союзна законодавча база, яка швидко розширювалася, дала можливість Верховній Раді УРСР розпочати демократичні зміни у законодавстві УРСР.

27 жовтня 1989 р. Верховна Рада республіки прийняла Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»¹. У законі зазначалося, що зміни до Конституції УРСР вносяться з метою розвитку демократії, самоврядування народу, удосконалення виборчої системи, структури, діяльності Рад народних депутатів, органів правосуддя. Закон надав перемінам значний імпульс. Зокрема, за нововведеною ст. 84 Конституції при виборах до Верховної Ради передбачалося утворення, окрім одномандатних, ще й багатомандатних виборчих округів. Істотні зміни було внесено у розділ 12 Конституції, що регламентував організацію і діяльність Верховної Ради, питання її виключного відання. Зокрема, значно розширювалися представницькі повноваження Голови Верховної Ради УРСР як найвищої посадової особи республіки. Закон передбачав створення і функціонування Комітету конституційного нагляду УРСР, який обирався Верховною Радою строком на 10 років. Суттєві зміни були внесені у розділ 18 Конституції УРСР «Суд і арбітраж» та інші розділи.

На розвиток демократичних засад виборчої системи Верховна Рада республіки 27 жовтня 1989 р. прийняла закони «Про вибори народних депутатів Української РСР» та «Про вибори депутатів місцевих Рад Української РСР»². Демократизація виборчої системи дала позитивні результати. У березні-квітні

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45 (Додаток). — Ст. 624.

² Там само. — Статті 626, 627.

1990 р. на всенародних виборах до Верховної Ради УРСР XII скликання і місцевих Рад національно-демократичні сили здобули переконливу перемогу. На виборах народних депутатів Верховної Ради на 450 мандатів претендувало 3653 кандидатів, у середньому по 8 кандидатів на один мандат. Тим самим була зламана радянська система одномандатних округів, безальтернативних виборів. У результаті у Верховній Раді УРСР створилися, з одного боку, — партапаратна більшість депутатів («група 239»), а з іншого — блок національно-демократичних сил (125 депутатів). Поява реальної опозиції, перехід до роботи депутатів на постійній основі, до парламентського режиму роботи на основі нового, Тимчасового регламенту знаменували кінець радянського парламентаризму, перетворення Верховної Ради УРСР на повноцінний парламент.

Порядок роботи Верховної Ради УРСР. Довгий час робота Верховної Ради УРСР не була врегульована відповідним регламентом, який би визначав порядок її організації та діяльності, процедуру законотворення. На конституційному рівні лише визначались правовий статус Верховної Ради, принципи її формування, порядок скликання сесій, обрання підзвітних їй органів, прийняття й публікації законів УРСР. Відповідно до конституційного законодавства було встановлено загальне правило, згідно з яким на сесіях розглядалися найважливіші питання, віднесені до відання Верховної Ради УРСР¹. Справді, лише на її сесіях формувалися органи самої ВР та підзвітні їй органи — органи державного управління та суду. Вирішення таких питань, як прийняття Конституції УРСР, внесення до неї змін, затвердження державних планів економічного і соціального розвитку, державного бюджету і звітів про їх виконання, утворення підзвітних органів, віднесених ст. 97 Конституції УРСР 1978 р. до виключних повноважень Верховної Ради, могли вирішуватися лише на її сесіях. Тож сесія за Конституцією є її єдиною організаційно-правовою формою діяльності, яка забезпечувала колективність правотворчості.

Відповідно до ст. 114 Конституції 25 березня 1980 р. перша сесія Верховної Ради УРСР X скликання прийняла свій Регламент з 12 глав та 65 статей². Згідно з ним постійний і ефективний

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне. — С. 171.

² Відомості Верховної Ради УРСР. — 1980. — № 15. — Ст. 268.

характер діяльності Верховної Ради забезпечується роботою її сесій, Президії, комісій і депутатів (ст. 2). У гл. II Регламенту «Сесії Верховної Ради Української РСР» встановлювався порядок її скликання, прийняття законів та інших рішень, повноваження депутатів та їх обов'язки, розпорядок роботи. Встановлювалося, що сесії ВР скликаються її Президією двічі на рік. Позачергові сесії скликаються Президією з її ініціативи, а також за пропозицією не менше третини депутатів. Новообрана Верховна Рада скликається Президією ВР попереднього складу не пізніше двох місяців після виборів (ст. 4). Вона ж заздалегідь повідомляє депутатів про час і місце скликання сесії, а також про питання, які вносяться на її розгляд, публікує відповідний указ в офіційних виданнях Верховної Ради (ст. 5).

Регламент визначав: сесії Верховної Ради складаються з її засідань та з засідань постійних комісій, що провадяться між ними (ст. 6). Попереднє обговорення порядку денного сесії, її організаційних питань покладалося на Раду старійшин, перше засідання якої скликається і проводиться Президією, а наступні — Головою Верховної Ради (ст. 7). У подальших статтях Регламенту встановлювався порядок відкриття першої сесії, обрання Голови ВР та чотирьох його заступників, заслуховування Мандатної комісії та прийняття рішення про визнання повноважень депутатів, визначався необхідний кворум («більшість від загальної кількості депутатів») (статті 8–10). Відповідно до Регламенту та статусу депутата Верховної Ради при обговоренні всіх питань, що розглядалися на її засіданнях, депутат користується правом ухвального голосу (ст. 11). Далі регламентувався порядок засідань, проведення та припинення дебатів (статті 12–15). Регламентом обумовлювалося право дорадчого голосу на засіданнях Верховної Ради вищим посадовим особам — членам уряду, Голові Верховного Суду, Прокурору республіки, якщо вони не є її депутатами.

Регламент закріплював вже напрацьовану практику правил і процедур у роботі Президії Верховної Ради УРСР як її постійно діючого органу, «підзвітній їй в усій своїй діяльності»: її обрання, склад, порядок ведення засідань головою Президії чи одним з його заступників (статті 17–19). Цікаво, що порядок розгляду нею питань, пов'язаних із внесенням змін до чинних законодавчих актів УРСР, утворенням і ліквідацією міністерств

та державних комітетів УРСР, тлумаченням законів УРСР, здійсненням керівництва місцевими Радами народних депутатів та вирішенням інших питань, віднесених до її компетенції, визначається самою Президією відповідно до Конституції УРСР, цього Регламенту та інших законів (ст. 20). Регламент закріплював за Президією й повноваження утворення в разі необхідності постійних і тимчасових комісій, координації їх діяльності (статті 21, 24). Тут унормовувався порядок винесення Президією на затвердження Верховної Ради її указів, забезпечення нею підготовки до розгляду на сесіях ВР проектів законів та інших питань, скликання і проведення сесій, сприяння депутатам в їх роботі (статті 23, 25).

Відповідно до Конституції УРСР і Регламенту Верховна Рада обирає з числа депутатів постійні і тимчасові комісії на строк її повноважень, за складом, обумовленим Регламентом. За Регламентом перша сесія Верховної Ради утворює Раду Міністрів УРСР, пропозиції з складу якої вносить її Голова (статті 30–32), Комітет народного контролю, обирає склад Верховного Суду УРСР (статті 33–36).

Досить детально Регламент Верховної Ради УРСР унормовував процедуру розгляду проектів законів та інших питань — її основної законотворчої функції (статті 37–47). Вона розглядала ті проекти законів, які вносилися, разом з необхідними обґрунтуваннями через Президію, тими органами, організаціями та особами, які мали за Конституцією право законодавчої ініціативи. Верховна Рада, а в період між сесіями — Президія, могли передати проект закону чи інше питання в одну або кілька комісій, які давали висновки з них. Регламент передбачав також процедуру винесення проекту закону на всенародне обговорення та узагальнення пропозицій громадян, трудових колективів, установ і організацій, що надійшли в ході їх обговорення. Порядок обговорення проекту закону чи іншого питання визначався Верховною Радою. Виходячи з характеру законопроекту, вона могла прийняти рішення про проведення спочатку загального, а потім постатейного його обговорення (після прийняття рішення про схвалення основних положень законопроекту). Поправки до проекту закону чи іншого акта вносились депутатами в усній або письмовій формі. Пропозиції депутатів чи відповідних комісій ставились на голосування. Верховна Рада могла доручити

постійній комісії підготовку тексту проекту закону з урахуванням внесених поправок або обрати з цією метою редакційну комісію. Передбачалась можливість попереднього розгляду пропозицій і зауважень депутатів відповідними державними і громадськими органами. За рішенням Верховної Ради голосування проекту закону чи іншого акта може провадитись в цілому або спочатку постатейно, а потім в цілому. Відповідно до ст. 102 Конституції УРСР закон вважався прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загальної кількості депутатів Верховної Ради. Закон про внесення змін до Конституції УРСР вважався прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів ВР. Відповідно до Конституції СРСР Регламент передбачав можливість проведення референдуму.

За Регламентом свої особливості мала процедура розгляду державних планів економічного і соціального розвитку УРСР, її державного бюджету і звітів про їх виконання (статті 48–50), а також розгляду зовнішньополітичних питань (статті 51–53).

Поряд з процедурою здійснення Верховною Радою УРСР законодавчої, установчої, бюджетно-фінансової, внутрішньополітичної і зовнішньополітичної функцій, її Регламент передбачав і порядок здійснення нею контрольних повноважень (статті 54–60). Передусім Верховна Рада безпосередньо і через утворені нею органи здійснювала контроль за додержанням і проведенням у життя державними і громадськими організаціями Конституції СРСР і УРСР, законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР, законів УРСР та інших рішень Верховної Ради УРСР за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів. Регламент передбачав заслуховування нею звітів Ради Міністрів, окремих міністрів та голів державних комітетів, Комітету народного контролю, Верховного Суду УРСР про свою діяльність, їх систематичні доповіді на засіданнях Президії ВР. Регламент закріплював у своїх статтях і порядок здійснення контрольних повноважень депутатами (через запити), Президією Верховної Ради та постійними комісіями.

Порядок опублікування законів, постанов та інших актів Верховної Ради, указів і постанов її Президії включав за Регламентом визначення термінів (не пізніше семи днів після їх прийняття), мови (українською і російською), промульгації (передбачено лише підписання законів та постанов Верховної Ради

УРСР її Головою та Секретарем, а указів і постанов її Президії — Головою і Секретарем Президії), опублікування в офіційних виданнях ВР, занесення прийнятих актів у Державну книгу реєстрації актів Верховної Ради Української РСР і її Президії з наданням порядкового номера.

Таким чином, Регламент унормовував суто парламентську процедуру роботи Верховної Ради УРСР, формально закріплював її певну самостійність, правовий статус як єдиного законодавчого органу в УРСР. Порядок її роботи по суті включав всі прийняті процедури парламентської діяльності, форми реалізації її основних функцій.

Неприйнятною була практика проведення коротких сесій Верховної Ради УРСР: спочатку 3–4, а потім (у 70–80-х роках) 1–2 дні. Як і в минулому, порядок їх роботи повторював практику з'їздів правлячої партії, які з кінця 20-х років ХХ ст. виключали вільний обмін думками, дискусії, а тим більше — виступи опозиції, інакомислення. Заздалегідь узгоджені в ЦК КП України проекти законів і рішень, кандидатури до керівних органів влади і управління, порядок проведення сесій Верховної Ради — все це породжувало тоталітарну колективність, одноголосся¹, противні демократизму законотворення. Звідси — пасивність депутатів на сесіях цього вищого органу влади. Дослідники підраховали: протягом семи сесій Верховної Ради II скликання взяло участь в обговоренні питань тільки 86 депутатів (20,7%), протягом III скликання (6 сесій) — 98 (22,2%), IV (7 сесій) — 154 (33,6%), V (7 сесій) — 208 (44,3%)². Ця тенденція зберігалась і в наступні роки.

Видання Верховної Ради — «Відомості Верховної Ради Української РСР», газети «Радянська Україна», «Правда України» регулярно інформували читачів про сесії Верховної Ради, щотижневі засідання її Президії, про роботу постійних комісій, публікували прийняті закони, постанови, укази. Проте залишались осторонь наростаючі деформації і напруга в суспільстві, які призведуть наприкінці 80-х років до подій, вирішальних і для самої Верховної Ради УРСР.

Так закінчилась довга і важка передісторія сучасного вітчизняного парламенту — Верховної Ради України. Період існуван-

¹ Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). — К., 1996. — С. 313, 324-325.

² Україна: друга половина ХХ століття. Нариси історії. — С. 35.

ня понад 70 років вищих представницьких і законодавчих органів в СРСР і УРСР позначений у світовому досвіді парламентаризму негативним і позитивним змістом, уроками на майбутнє. Передусім — системою організації державної влади, в якій законодавчий орган республіки лише декларувався вищим і єдиним, на практиці підпорядкований керівним органам правлячої Комуністичної партії. Вона була вимушена пристосовувати систему Рад до принципів і ознак парламентаризму. Досвід «радянського парламентаризму» на практиці довів безперспективність і шкідливість поширення законодавчих повноважень на різні державні органи влади і управління — Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, його Президію, Раднарком, а з 1938 р. — на Верховну Раду УРСР і її Президію, поєднання законодавчих, розпорядчих та виконавчих функцій.

Закон традиційно займав незначне місце у масиві нормативно-правових актів радянських владних органів, як і в політичному житті СРСР. В інтерв'ю 1989 р. директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького АН УРСР Ю. С. Шемшученко говорив: нині частка законів становить усього близько 1,5% від загальної кількості законодавчих актів. У нас поки що відсутні закони, що стосуються багатьох особистих прав і свобод громадян¹.

Масовість представництва трудящих — робітників і селян у законодавчих органах УРСР — Всеукраїнському з'їзді Рад, ВУЦВК, а потім у Верховній Раді УРСР видавалась за прояв справжнього народовладдя. Але історія їх діяльності переконливо довела: без демократичного політичного режиму в державі справжній парламентаризм неможливий. Аналіз повноважень, організаційної структури і форм діяльності Верховної Ради УРСР свідчить: незважаючи на диктат правлячої партії, вона набула основних ознак парламентської діяльності, здійснила реформування й оновлення законодавства у 60-80-х роках ХХ століття. Був напрацьований парламентський досвід організації роботи, удосконалена процедура законотворення. Тим самим були створені передумови перетворення Верховної Ради УРСР на сучасний вітчизняний парламент — Верховну Раду України.

¹ Радянська Україна. — 1989, 30 березня.

Контрольні запитання

і завдання:

1. Визначіть склад, компетенцію та порядок роботи Всеукраїнських з'їздів Рад у 1920-1937 рр.
2. Визначіть склад, функції, повноваження та порядок роботи Всеукраїнського ЦВК та його Президії у 1920-1938 рр.
3. Дайте характеристику складу і структури Верховної Ради УРСР.
4. Визначіть функції та повноваження Верховної Ради УРСР.
5. Дайте характеристику законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР.
6. Яким був порядок роботи Верховної Ради УРСР?
7. Дайте об'єктивну оцінку «радянському парламентаризму».

Висновки

Вітчизняна система представницької влади має давні, тисячолітні корені. Давньоруська держава успадкувала від своїх попередників інститути військової демократії, які розвивалися в умовах ранньофеодальної монархії. Влада князів Київської Русі спиралася на дорадчий орган – боярську раду і вічові народні збори. З другої половини XI ст., в умовах послаблення великокнязівської влади і розбудови міських центрів, економічного розвитку земель Русі, їх роль у державотворчих процесах посилюється. Віче набуває у суспільно-політичному житті функцій органу народоправства, феодальної демократії, своєрідним представницьким органом якого була міська рада, а боярська рада – окремих рис станово-представницького органу. Золотоординське панування над роз'єднаними руськими землями з XIII ст. перервало процес формування станових представницьких органів на Русі.

Перебування у правовому полі Великого князівства Литовського і Речі Посполитої збагатило привілейовані стани України досвідом участі у їх станово-представницьких органах державної влади – у Пани-раді, сеймових зібраннях, Сенаті, прилучило шляхту до традицій і культури політичного представництва цих передових на той час європейських держав. Сеймова реформа 1565-1566 рр. визначила й унормувала шляхетське сеймове представництво з мажоритарною системою виборів, склад і повноваження повітових сеймиків, трансформувала Пани-раду і вальний сейм у двопалатний станово-представницький законодавчий орган. Шляхецький парламентаризм сприяв подальшому розвитку демократичних традицій українського народу, звичок до народоправних інститутів.

Окремий правовий статус Запорізької Січі в Речі Посполитій допоміг витвору тут козацько-старшинської організації суспільно-політичного життя, верховенству загальновійськової ради. Її трансформація у загальнодержавну Генеральну раду – непостійно діючий найвищий орган управління на Гетьманщині, що діяв на принципі прямого народовладдя, – привела до розширення її компетенції, ускладнення процедурних механізмів роботи. Спроби надати зібранням Генеральної ради представницького харак-

теру, унормувати представництво (полків, сотень, міст, посполства, духовенства) та їх склад за часів реєстрованого козацтва Б. Хмельницьким, І. Виговським наближували їх до сейму й іноді називались сучасниками «сеймом», «сеймовою радою». Перетворенню Генеральної ради на вищий представницький орган Козацької держави завадила політика наступників Б. Хмельницького – посилення особистої гетьманської влади та все більше обмеження царським урядом повноважень гетьмана і Ради.

За часів Гетьманщини розширились склад і компетенція Ради старшин, на яку спирався гетьман та гетьманський уряд. На відміну від Генеральної ради вона діяла як виборний, колегіальний, підзвітний перед нею орган, що діяв на постійній і професійній основі. З послабленням гетьманської влади після смерті Б. Хмельницького Рада старшин, за сприяння царського уряду, перебрала на себе ряд важливих повноважень гетьмана та Генеральної ради, стала називати себе Радою Війська Запорізького, а іноді – Сенатом. Система козацьких рад – генеральних, старшинських, полкових, сотенних – феномен козацької демократії. Автор вважає: звичка до республіканських принципів свободи, виборності владних органів, самоврядування, колегіальності, до соборності і громадської солідарності – складові української ментальності. Ради стали історичною формою української державності.

Унікальним явищем історії вітчизняного державотворення і конституціоналізму були «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» 1710 р. П. Орлика. Конституція передбачала розмежування влади законодавчої, урядової та судової, унормування представництва генеральних рад, їх скликання на засадах загального виборчого права, широкі права і вольності усіх станів у відновленій в майбутньому Козацькій республіці. В Конституції П. Орлика закладалась модель парламентсько-гетьманської республіки.

Значний вплив на розвиток вітчизняного парламентаризму з середини XIX ст. мав досвід діяльності українських депутатів у парламентських установах Австрії і Австро-Угорщини. Українська парламентська репрезентація 1848-1850 рр. вагомо заявила про себе, ініціювавши законодавче вирішення селянського питання, скасування панщини, постановкою питань про утворення української провінції, відкриття українських шкіл та ін.

Реальне відновлення парламентаризму в Австрії 1861 р. фактично звузило представництво українців в двопалатній Державній раді. Негативно позначилось на його представництві і виборче законодавство, двоступенева, а потім куріальна система виборів. На організацію і розвиток українського представництва значний вплив справила започаткована народовцями багатопартійність на західноукраїнських землях, яка очолила боротьбу українців за їх конституційні права, загальне виборче право. Демократизація виборчої системи у 1907 р. привела до збільшення української репрезентації в рейхсраті, Галицькому і Буковинському сеймах, кількості депутатів-правників, до утворення Українського парламентського клубу, «Руського клубу» в Галицькому сеймі.

Аналіз виборчого процесу, складу, компетенції та порядку роботи загальноімперського парламенту та крайових сеймів підтверджує активну участь українського представництва, позитивний досвід його боротьби за конституційну законність. Було закладено основи конституційних змін, боротьби за автономію та незалежність західноукраїнських земель.

Українське представництво в Державній думі Росії, хоча й становило близько п'ятої частини її складу, внаслідок куріальної багатоступінчастої виборчої системи, неоднорідного національного і фракційного складу, переваги правих, промонархічних партій у Думі неспроможне було відстояти конституційних і автономістських вимог українців.

Значний внесок у вітчизняний парламентський досвід внесла Українська думська громада в Думі першого і другого скликань, яка обстоювала і пропагувала ідею повернення самоврядування Україні. Вперше набували політичного досвіду нелегальні українські політичні партії – УДРП, УСДРП, «Спілка». Але в умовах поглиблення кризи самодержавства Державна дума Росії виявилася безсилою виконати найважливіші функції парламенту: внесення змін у правову систему країни, дієвий контроль над урядом і державним бюджетом. І все ж досвід участі у виборах депутатів Думи, її роботі не був безплідним для українців. Українська думська громада, депутати від українських губерній привернули увагу російської і міжнародної громадськості до української ідеї, набули реальної практики парламентаризму, сприяли вкоріненню у суспільну свідомість ідеї народного представництва.

Українська національно-демократична революція 1917-1920 рр. – друга після Національної революції середини XVII ст. – радикальна спроба реалізувати державно-соборницькі ідеали. Прагнення демократичних сил найкраще відобразив М.Грушевський: «Треба було забезпечити волю України, відновити її старе народовладдя, право народу самому правити всіма своїми справами». Це прагнення логічно й усвідомлено привело до утворення Української Центральної Ради – «тимчасового революційного парламенту», проголошення Української Народної Республіки. УЦР стала першим в історії України вітчизняним вищим представницьким органом влади, що започаткував демократичне державо- і законотворення. Їх вершинами стали реальна представницька демократія, IV Універсал, який проголосив самостійність УНР як парламентської республіки з унітарним устроєм та її Конституція.

Українська гетьманська держава 1918 р. – альтернатива «революційно-демократичному» шляху державотворення – не стала запереченням ідеї народного представництва. Перші ж законодавчі акти, підписані П.Скоропадським, проголошували тимчасовий державний устрій України «до обрання Союму і відкриття його діяльності». Це засвідчувало не лише наміри самого гетьмана та його уряду, але й визнання провідної ролі парламенту в організації державної влади, паростки якого вже почали зростати в Україні, укорінилися у суспільній свідомості і генетично пов'язані з Гетьманщиною. Конституційний проект самого Гетьмана передбачав утворення Державної Ради.

У парламентську модель УНР Директорією закладався принцип трудової демократії. Конгрес трудового народу 1919 р. – перше соборне представництво українського народу, з територіальним представництвом, демократичним вибором державотворення. Діячі Директорії усвідомлювали необхідність і робили практичні кроки щодо створення на українських землях представницького органу законодавчої влади в УНР. Незаперечним є й їх здобутки у галузі конституційної нормотворчості.

Для творців Західно-Української Народної Республіки характерним було швидке створення ефективних і досить демократичних, з огляду на війну, органів влади, що стало наслідком парламентського досвіду, підготовчих кроків української репрезентації в австро-угорському парламенті і крайових сеймах.

Українська Національна Рада відіграла роль своєрідної константи утворенням уряду, прийняттям назви держави та її Тимчасового Основного закону, розбудовою органів місцевого самоврядування та ін. – першим реальним втіленням суверенітету народу. На відміну від діячів Центральної Ради, діячі УН Ради сповідували ліберально-національні цінності, більше уваги приділяли і настійливіше упроваджували принцип прямих і загальних виборів, що дозволило приступити до формування повноцінного парламенту. Основною парадигмою Ради стали національно-державне будівництво з правовою системою, що забезпечувала демократичні права і свободи громадян, заходи щодо возз'єднання усіх українських земель в єдиній державі.

«Радянський парламентаризм», започаткований 1917-1920 рр., засновувався на принциповому запереченні класичного парламентаризму, поділу влади, самоврядування. Вибудована система вищих представницьких органів – Всеукраїнських з'їздів Рад, ЦВК (ВУЦВК) та його Президії (з травня 1919 р.) за зразком російських – зосередила в своїх руках формально широкі повноваження, визначені Конституцією УСРР 1919 р. Проте багаторівневість у здійсненні конституційно визначених повноважень, коли з'їзди делегували власні повноваження ВУЦВК, Президії і навіть уряду, зводили нанівець принципи народовладдя і парламентаризму. І все ж природа представницьких органів примусила радянських державотворців вдаватися до парламентських форм роботи. Та спроба організації роботи вищих представницьких інституцій на принципах пролетарської демократії, диктатури робітничого класу не витримали випробування життям.

Найвищі представницькі установи УСРР – Всеукраїнські з'їзди Рад, Всеукраїнський ЦВК та його Президія – втілювали верховенство Рад у системі інших державних органів в 1917-1937 рр. За своїми функціями, компетенцією і процедурою роботи вони виконували роль «радянського парламенту», використовуючи ознаки і риси класичного парламентаризму. Водночас саме через вищі представницькі установи, систему Рад правляча Комуністична партія законодавчо закріплювала і конкретизувала свою політику.

Протягом 1938-1991 рр. у діяльності Верховної Ради УРСР та її Президії був накопичений як негативний, так і позитивний досвід «радянського парламентаризму». А саме – система ор-

ганізації влади, в якій законодавчий орган республіки лише декларувався вищим і єдиним, на практиці підпорядкований керівним органам Комуністичної партії. Разом з тим, незважаючи на диктат правлячої партії Верховна Рада УРСР набувала основних ознак парламентської діяльності, був напрацьований парламентський досвід організації роботи, удосконалена процедура законотворення, що створило передумови перетворення Верховної Ради УРСР на сучасний вітчизняний парламент – Верховну Раду України.

Так сучасним українським парламентом завершилася довга історична еволюція вищих представницьких органів державної влади, що діяли в Україні.

Зміст

Передмова.....	3
----------------	---

Розділ 1

Витоки народовладдя й представницької влади на Русі

§ 1. Віче в стародавній Русі.....	5
§ 2. Боярська рада.....	15
Висновки.....	22

Розділ 2

Сеймовий досвід українства польсько-литовського періоду. Ради часів Гетьманщини

§ 1. Сеймовий досвід українства	25
§ 2. Ради часів Гетьманщини.....	44
Висновки.....	71

Розділ 3

Українське представництво в парламентських установах Австро-Угорщини та Росії

§ 1. Українське представництво в парламентських установах Австро-Угорщини	74
§ 2. Українське представництво в Державній думі Росії.....	90
Висновки.....	107

Розділ 4

Становлення вітчизняного парламентаризму в добу національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.

§ 1. Українська Центральна Рада – вищий представницький орган УНР.....	110
§ 2. Ідеї і спроби відновлення вищих представницьких органів доби Гетьманату і Директорії.....	162
§ 3. Розвиток парламентаризму в Західно-Українській Народній Республіці	175
§ 4. Радянські вищі представницькі установи.....	181

Розділ 5

«Радянський парламентаризм»: особливості й еволюція в Україні

§ 1. Всеукраїнські з'їзди Рад у 1920-1937 рр.: склад, компетенція та порядок роботи	198
§ 2. Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет та його Президія: склад, функції, повноваження та порядок роботи.....	216
§ 3. Верховна Рада Української РСР.....	233
Висновки	271

Навчальне видання

**Віктор Миколайович
Єрмолаєв**

**Історія вищих представницьких
органів влади в Україні**

Навчальний посібник

Редактор *А. В. Єфименко*
Коректор *Т. Ф. Зуб*
Комп'ютерна верстка
В. М. Зеленька

Підписано до друку з оригінал-макета 14.05.07.
Формат 84x108 $\frac{1}{32}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 14,2. Обл.-вид. арк. 15. Вид. № 294.
Тираж 1000 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко
8 (0572) 58-35-98