

ЧУБАТА М. В.,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії права
та держави*(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка)*УДК 340.15(477)«1917/1918»
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.1.7>**ВИСВІТЛЕННЯ ПРАВОНАВЦЯМИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ
ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ:
МАЛОВІДОМІ ТА ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

У статті здійснено історіографічний аналіз наукового доробку правознавців, присвяченого дослідженню законодавчих засад організації, становлення й подальшої діяльності вищих органів державної влади за доби Української Центральної Ради (УЦР). Звернено увагу, що законотворча діяльність Центральної Ради розпочалася ще до проголошення Української Народної Республіки (УНР) і мала спочатку переважно політико-декларативний характер. Наголошується, що сучасні науковці схилиються до думки, що спочатку Центральна Рада виконувала функції тимчасового українського уряду й фактично зосередила функції й законодавчої, і виконавчої влади, але, на їхню думку, на жодному етапі своєї діяльності УЦР не відповідала всім критеріям парламенту в його класичному розумінні й називають її «передпарламентом». Зазначено, що в структурі УЦР дослідники виділили та охарактеризували такі ланки: Комітет (пізніше – Мала Рада), Президія, Голова, які керували її роботою, а також комісії й партійні фракції. Наголошується, що з громадського органу УЦР поступово перетворилася на державний орган, який із 7 листопада 1917 р. здійснював законотворчі, установчі й контрольні функції, адже III Універсал проголосив створення УНР, тому саме із цього моменту, як стверджують дослідники, й УЦР, і Генеральний Секретаріат набули правового статусу вищих державних органів Української Народної Республіки. Звернено увагу, що по-різному трактується в історико-правовій літературі причини розмежування законодавчої та виконавчої влади і створення Генерального секретаріату, також наголошується, що після проголошення УНР протистояння між законодавчим органом – Центральною Радою – і виконавчою владою – Генеральним Секретаріатом – не знайшли свого логічного завершення в розмежуванні компетенції цих двох органів: Центральна Рада та Генеральний Секретаріат займалися одними й тими самими питаннями загальнодержавного значення, приймаючи із цих питань і закони, і постанови. Зроблено висновки, що, незважаючи на всі помилки, Центральна Рада на шляху формування державного механізму спромоглася прийняти 25 листопада важливий закон «Про порядок видання нових законів», який не тільки заклав правові основи всього державного будівництва, а й сприяв формуванню ефективного механізму реалізації законодавчої функції вищого представницького органу в Україні. Звернено увагу на маловідомі та дискусійні аспекти досліджуваної проблеми.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, законодавство, право, національне державотворення, вищі органи державної влади, історіографія.



Chubata M. V. Lawyers' Outline of Legislative Principles and Work of Higher State Authorities in the Era of the Ukrainian Central Rada: Little-Known and Debatable Aspects of the Study

The article presents a historiographical analysis of the scientific achievements of the lawyers, devoted to the study of the legislative foundations of the organization, formation and further activities of higher state authorities during the Ukrainian Central Council/Rada (UCC). It is noted that the legislative activity of the Central Rada began before the proclamation of the Ukrainian People's Republic (UPR) and was initially mainly political and declarative in its nature. It is noted that modern scholars are inclined to believe that the Central Rada originally served as the interim Ukrainian government and, in fact, concentrated the functions of both the legislature and the executive bodies, but, in their opinion, at no stage of its activities Ukrainian Central Council/Rada met all the criteria of parliament in its classical sense and was often called "pre-parliament". It is noted that in the structure of the Ukrainian Central Council/Rada, researchers identified and characterized the following structural parts: the Committee (later – the Mala Rada (Small Council), the Presidium, the Chairman, who directed its work, as well as commissions and party factions. It is noted that from a public body the Ukrainian Central Council/Rada gradually became a state body, which from November 7, 1917 performed legislative, constituent and control functions, because the Third Universal proclaimed the creation of the Ukrainian People's Republic. Thus, from that very moment, according to researchers, both the Ukrainian Central Council/Rada and the General Secretariat acquired the legal status of the highest state bodies of the Ukrainian People's Republic.

The article points out that the reasons for the separation of legislative and executive powers and the creation of the General Secretariat are interpreted differently in the historical and legal literature. It is also noted that completion in the delimitation of the competence of these two bodies: the Central Council and the General Secretariat dealt with the same issues of national importance, adopting on these issues, and laws, and regulations.

It was concluded that despite all the mistakes, the Central Council managed to pass an important law on 25 November 1917 on the formation of the state mechanism "On the procedure for issuing new laws", which not only laid the legal basis for all state building, but also contributed to the formation of an effective mechanism of implementing the legislative function of the highest representative body in Ukraine. The article draws attention to little-known and controversial aspects of the problem under consideration.

Key words: *Ukrainian Central Rada, legislation, law, nation-building, higher state authorities, historiography.*

Вступ. Лютнева революція в Росії надала могутнього поштовху національно-визвольному рухові в українських землях. Із перших днів революції в Україні розгорнувся масовий рух за повернення їй державного суверенітету. Проте, як зазначають дослідники, говорити про якісь реальні кроки у сфері національного державного будівництва в початковий період Української революції 1917–1921 рр. немає ніяких підстав, адже Центральна Рада в цей час перебувала в статусі громадсько-політичного представницького органу, реальна влада на всій території колишньої Російської імперії належала Тимчасовому уряду, у м. Києві єдиною цивільною владою протягом трьох місяців був Виконавчий комітет, який діяв від імені Тимчасового уряду, а на місцях виконавча влада, за директивами останнього, перейшла до рук губернських і повітових комісарів. Ці аспекти проблеми ґрунтовно розглянуті в історико-правових дослідженнях О. Копиленка, О. Мироненка, В. Рум'янцева та ін. [1].



Постановка завдання. Метою статті є здійснення стислого історіографічного аналізу наукових досліджень істориків права, присвячених висвітленню законодавчих основ становлення й діяльності вищих органів державної влади за доби Української Центральної Ради, а також виокремлення тих аспектів, які потребують подальшого вивчення.

Результати дослідження. Аналізуючи досвід законотворчості Української Народної Республіки (далі – УНР) і Гетьманату П. Скоропадського, О. Копиленко та М. Копиленко, наголошують, що законотворча діяльність Центральної Ради розпочалася ще до проголошення УНР і мала спочатку здебільшого політико-декларативний характер [2, с. 52]. Розвиваючи вказані погляди, А. Іванова зазначає, що основні функції законодавчого органу держави Центральна Рада взяла на себе з 8 квітня 1917 р., набувши на Українському національному з'їзді статусу представницького органу всього українського народу [3, с. 46]. Водночас сучасні науковці схиляються до думки, що на жодному етапі своєї діяльності ЦР не відповідала всім критеріям парламенту в його класичному розумінні, і називають її «передпарламентом» [3, с. 46]. На думку О. Копиленка, незважаючи на всі ознаки парламенту, Центральна Рада відрізнялася певною специфікою: від самого початку в основоположних документах Центральної Ради постійно декларувалося, що вона є тимчасовим органом, крім цього, Центральна Рада формувалася не шляхом загальних демократичних виборів, а на основі делегування до її складу представників різних громадських організацій [4, с. 17]. Як наголошує С. Кондратюк, на першому етапі Центральна Рада виконувала функції тимчасового українського уряду й фактично зосередила функції і законодавчої, і виконавчої влади [5, с. 40].

Досить детально ці аспекти проблеми розкриваються в науковому доробку Ж. Дзейко. Окреме дослідження авторка присвятила аналізу правового статусу вищих органів влади в Україні за доби Центральної Ради в так званій «підготовчий етап» їх становлення [6]. Дискусійним, на наш погляд, є трактування дослідниці, що підготовчий етап становлення органів влади УНР завершується лише ухваленням IV Універсалу, причому Ж. Дзейко датою його прийняття вважає 22 січня, але насправді він ухвалений лише 25 січня 1918 р. Підтримуємо іншу точку зору, висловлену П. Захарченком, про завершення «періоду становлення» прийняттям III Універсалу Центральної Ради та проголошенням УНР [7, с. 112]. До речі, дослідниця говорить про «підготовчий і початковий етапи діяльності УЦР», однак не пояснює, яка ж відмінність між цими етапами [8, с. 6].

Особливий інтерес викликає вміщена в дисертації дослідниці глава «Інституційно-правові умови формування та правовий статус вищих органів державної влади УНР періоду Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.)» [9].

Дослідниця зазначає, що правовий статус УЦР спочатку не був визначений, вона виникла як громадський орган, оскільки не мала основних ознак органу державної влади, робить спробу систематизувати роздрібнені норми, які врегламентовували певні аспекти формування УЦР і Генерального Секретаріату (Ради Народних Міністрів). У структурі УЦР авторка виділяє та характеризує такі ланки: Комітет (пізніше – Мала Рада), Президія, Голова, які керували її роботою, а також комісії й партійні фракції. На думку Ж. Дзейко, найважливішими нормативними актами, що закріплювали статус УЦР та уряду, були її Універсали, «Наказ Українській Центральній Раді, прийнятий на Загальних Зборах 23 квітня 1917 р.», «Постанови Комісії по реорганізації Комітету Центральної Ради, ухвалені на зборах Центральної Ради 29 червня 1917 р.», «Розклад роботи Малої Ради і її Комісій», ухвалений на засіданні Малої Ради 1 серпня 1917 р., «Інструкція Генеральному Секретаріату Тимчасового уряду на Україні» від 4 серпня 1917 р. тощо [9, с. 25–28].

Оскільки права й обов'язки УЦР були окреслені в загальних рисах, то її реальну компетенцію науковиця з'ясовує через дослідження напрямів її діяльності й зазначає, що із самого початку створення УЦР її функцією стала координація українських революційних сил, провадилася агітація з метою формування автономної України в складі Росії, а після видання I Універсалу 10 червня 1917 р. однією з її основних функцій стала установча, II Універсал від 3 липня 1917 р. проголошував необхідність створення Генерального



Секретаріату як «носія найвищої крайової влади Тимчасового уряду на Україні», а не органу Центральної Ради, а III Універсал від 7 листопада 1917 р. проголосив створення УНР, тому саме із цього моменту, як стверджує Ж. Дзейко, УЦР і Генеральний Секретаріат набули правового статусу вищих державних органів Української Народної Республіки [9, с. 66]. Дослідниця також зазначає, що після проголошення УНР компетенція УЦР визначалася в нормах актів, які були чинними на території УНР до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не були скасовані УЦР, і в її актах, прийнятих з цієї дати, а закон, ухвалений Малою Радою 25 листопада 1917 р., закріплював «виключне право Української Центральної Ради видавати закони для УНР» [9, с. 67].

Дослідниця з'ясовує законодавчі повноваження УЦР шляхом вивчення законодавчого процесу в УНР, що базувався на «Розкладі роботи Малої Ради і її Комісій» від 1 серпня 1917 р., законі «Про тимчасовий порядок розпублікування законів», ухваленому Малою Радою 17 листопада 1917 р., тощо. Принагідно зазначимо, що цей аспект проблеми більш широко проаналізовано в монографії А. Іванової [3, с. 43–70].

Відносини УЦР й уряду Ж. Дзейко з'ясовує шляхом вивчення питань формування уряду, його політичної відповідальності перед УЦР, її контролю за діяльністю уряду, аналізу законодавчого процесу та наголошує, що УЦР із громадського органу перетворилася на державний орган, який із 7 листопада 1917 р. здійснював законотворчі, установчі й контрольні функції [9, с. 67].

Дослідниця зазначає, що прообразом вищого державного органу, який реалізовував виконавчі функції, був Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради (пізніше – Рада Народних Міністрів), компетенція якого після проголошення УНР визначалася в нормах актів, прийнятих до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не були скасовані УЦР чи ним самим, і в актах, прийнятих цими органами після 27 жовтня 1917 р. Основною функцією уряду, згідно із законом, ухваленим Малою Радою 25 листопада 1917 р., було виконання законів, прийнятих УЦР. Через аналіз практичної діяльності Генерального Секретаріату (пізніше – РНМ) дослідниця розкриває реальну компетенцію уряду: до 7 листопада 1917 р. він переважно проводив внутрішньоорганізаційну роботу, після проголошення УНР уряд реалізовував функції державного управління, насамперед функцію виконання законів, прийнятих УЦР, а також брав участь у законодавчому процесі, у процедурі призначення суддів, у зовнішньополітичній діяльності УНР, звертався з посланнями до урядів держав і населення України, а з 7 листопада 1917 р. уряд УНР видавав підзаконні правові акти: постанови, ноти, оповіщення [9, с. 69].

Щодо правового статусу вищого органу судової влади УНР – Генерального Суду, то, як стверджує дослідниця, він визначався законом від 2 грудня 1917 р. «Про утворення Генерального Суду» зі змінами від 5 квітня 1918 р. (він був наділений функціями Урядового Сенату) тощо [9, с. 60–61, 68].

Підсумовуючи цей аспект проблеми, Ж. Дзейко констатує, що механізм держави в УНР ще не був сформований: не було багаторівневої системи органів державної влади, система вищих державних органів не була належним чином організована, нечітко визначалися порядок створення, організаційна структура, права й обов'язки, функції, засади взаємовідносин вищих державних органів УНР, лише наприкінці 1917 р. – на початку 1918 р. в УНР почав складатися поділ владних функцій між Центральною Радою, урядом і Генеральним Судом [9, с. 92].

У дослідженнях правознавців отримав певне висвітлення й такий аспект проблеми, як повноваження Комітету Ради (далі – Малої Ради) – постійно діючого органу УЦР між її сесіями. На початку функціонування ЦР законодавчі акти приймалися виключно Загальними зборами. Дослідники зазначають, що Загальними зборами від 23 квітня 1917 р. прийнято перший нормативний акт ЦР – Наказ УЦР – та аналізують у праці основні положення цього важливого документа, який мав регламентувати діяльність Центральної Ради [4, с. 18–19]. Інші науковці наголошують, що невідкладність і масштаби законотворення диктували поширення законодавчих повноважень і на Малу Раду: особливістю законодавчого процесу



доби Центральної Ради є функціонування двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади: УЦР (у формі загальних зборів) і Малої Ради, статус та обсяг повноважень якої поступово наблизився до Загальних Зборів ЦР [3, с. 46–48; 10, с. 73–74; 11, с. 197–199].

При аналізі організаційних проблем щодо становлення й діяльності УЦР дослідниками-правознавцями залучаються невідомі та маловідомі архівні документи, зокрема видана 12 липня 1917 р. Центральною Радою постанова про компетенцію і склад Малої Ради, зазначається, що поступово приймалися й інші акти, що визначали правові засади діяльності Центральної Ради: закон про утримання Центральної Ради на державний кошт від 25 листопада 1917 р., закон про «незайманість» членів Центральної Ради від 16 квітня 1918 р., однак Центральною Радою так і не окреслила межі того правового поля, у якому мала діяти [4, с. 19–20].

По-різному трактуються в історико-правовій літературі причини розмежування законодавчої та виконавчої влади і створення Генерального секретаріату. Так, під час дискусії про доцільність створення Генерального секретаріату наголошувалося, що «ЦР є органом національного, а не територіального представництва, тому уряд їй не потрібен» [12, с. 21]. На думку О. Мироненка, Центральною Радою в перші місяці діяльності сама була виконавчим органом і носієм моральної влади, але процес перетворення моральної влади в публічно-правову вже в червні 1917 р. набув такої сили, що Центральною Радою вичерпала себе як тільки виконавчий орган і через те мусила розширити платформу своєї діяльності, узяти на себе функції національного сейму, тобто законодавчого органу всього українського народу [13, с. 42–43]. Дослідник наголошує, що саме це є обґрунтуванням необхідності створення Генерального секретаріату, що мав узяти на себе всі колишні виконавчі функції УЦР і її Комітету (Малої Ради) [13, с. 43]. «Утворення Генерального секретаріату, – на думку істориків права, – аж ніяк не усувало від державно-політичного життя Комітет (Малу Раду), який мав до цього часу як законотворчі, так і виконавчі функції» [12, с. 20]. Більше того, дослідники зазначають, що з часом Мала Рада почала набувати все більшого значення [12, с. 20].

Щодо законодавчих основ діяльності Генерального секретаріату, то в дослідженнях правознавців знаходимо лише стислий і фрагментарний виклад цього важливого питання. Як зазначає О. Мироненко, уже в першій декларації Генерального секретаріату, зачитаній В. Винниченком на п'ятій сесії УЦР 26 червня 1917 р., проголошувалися основні напрями й принципи діяльності виконавчого органу Центральної Ради [13, с. 42]. На нашу думку, аналіз літератури та джерел, які стосуються створення Генерального секретаріату, дають підстави стверджувати про відчутну стриманість національного політичного проводу у формулюваннях і термінах, пов'язаних із новоствореними органами влади. Так, слово «правительство» замінювалося словами «вищий революційний орган українського народу» або «найвищий народоправний орган українського народу і його найвища влада» [13, с. 42]. Перелік цих «стриманих» термінів, якими в документах того періоду (фактично аж до проголошення III Універсалу – М. Ч.) характеризувався Генеральний секретаріат, подають у роботі О. Копиленко та М. Копиленко: виконавчий орган Центральної Ради (Декларація Генерального секретаріату від 10 липня 1917 р.), окремий, відповідальний перед Центральною Радою орган (II Універсал), нарешті, «правительство» (III Універсал), а після оголошення IV Універсалу Генеральний секретаріат перетворився на Раду народних міністрів [4, с. 20].

Якщо в першій декларації Генерального секретаріату проголошувалися основні напрями й принципи його діяльності, то правовою основою діяльності Генерального секретаріату, як наголошується в історико-правових дослідженнях, став «Статут вищого управління України», затверджений Центральною Радою 29 липня 1917 р. [12, с. 22]. Проте, наголошують правознавці, Тимчасовий уряд, замість затвердження Статуту Генерального секретаріату, видав 4 серпня 1917 р. «Тимчасову інструкцію», яка суттєво обмежувала повноваження Генерального секретаріату: він мав стати територіальним органом Тимчасового уряду, українська територія, на яку поширювалася юрисдикція Генерального секретаріату, зводилася до п'яти губерній із дев'яти, з його компетенції вилучалися військові справи, судові, шляхові, продовольчі тощо [12, с. 22–23]. Ця «Інструкція» після гострих дебатів,



«щоб не йти на відкритий розрив з Тимчасовим урядом», була затверджена на VI сесії Центральної Ради 5–9 серпня 1917 р. [12, с. 23], однак з падінням Тимчасового уряду Генеральний секретаріат 16 листопада 1917 р. офіційно повідомив, що бере виконавчу владу на всій території України до своїх рук [12, с. 24]. Таким чином, фактично в повному обсязі поновлювалася дія Статуту Генерального секретаріату.

Арешт Тимчасового уряду більшовиками, захоплення ними влади в Росії та інші важливі події призвели в Україні до проголошення 20 листопада 1917 р. Української Народної Республіки. Із цього часу, як стверджують О. Копиленко та М. Копиленко, «молода держава опиняється віч-на-віч із проблемою невідкладного законодавчого врегулювання нагальних проблем життя країни» [4, с. 67]. Отже, саме жовтневі події в Петрограді «докорінно змінили ситуацію й підвели Центральну Раду до необхідності терміново розбудувувати повноцінну державу» [4, с. 26].

Щодо початку національного державного будівництва в революційну добу, то правознавцями здійснено суттєве порівняння: в аналогічній ситуації опинилися й більшовики, які розпочали злам старої державної машини, а українські ж лідери, навпаки, прагнули пристосувати її до потреб національного самовизначення [4, с. 26].

Висновки. В історико-правових дослідженнях наголошується, що після проголошення УНР протистояння між законодавчим органом – Центральною Радою – і виконавчою владою – Генеральним Секретаріатом – не знайшли свого логічного завершення в розмежуванні компетенції цих двох органів: Центральна Рада й Генеральний Секретаріат займалися одними й тими самими питаннями загальнодержавного значення, приймаючи із цих питань і закони, і постанови [10, с. 73]. Але, як зазначають О. Копиленко та М. Копиленко, незважаючи на всі помилки, Центральна Рада на шляху формування державного механізму спромоглася прийняти 25 листопада (за старим стилем) дуже важливий закон «Про порядок видання нових законів», який не тільки заклав правові основи всього державного будівництва, а й сприяв формуванню ефективного механізму реалізації законодавчої функції вищого представницького органу в Україні [4, с. 26]. У дослідженнях правознавців відображено й такий аспект, як проведення аналогій між сучасною й тодішньою ситуацією щодо протистояння «гілок влади», причому наголошується, що все-таки в 1917–1921 рр. «значно більшої шкоди українській справі завдавали партійні чвари й суперечки між тими політичними силами, які реально впливали на державне будівництво» [4, с. 25]. Як бачимо, ці та деякі інші аспекти, зокрема досвід розбудови місцевих органів влади, потребують подальшого вивчення й узагальнення, що, безумовно, сприятиме зміцненню сучасної української державності.

Список використаних джерел:

1. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. Київ : Україна, 1992. 204 с.; Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ : Б. в., 1995. 328 с.; Румянцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр. (форми і проблеми розбудови). Харків : Основа, 1996. 146 с.
2. Копиленко О., Копиленко М. З досвіду законотворчості УНР та Української Держави. *Право України*. 1995. № 5–6. С. 52–55.
3. Іванова А.Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії / відп. ред. І.Б. Усенко. Київ : Наук. думка, 2011. 223 с.
4. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920. Київ : Либідь, 1997. 208 с.
5. Кондратюк С. ЗУНР: державно-правові засади розвитку парламентаризму (Історико-правове дослідження) : монографія. Львів : Край, 2008. 216 с.
6. Дзейко Ж. Підготовчий етап становлення вищих органів влади Української Народної Республіки періоду Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. – 22 січня 1918 р.). Київ, 1995. 68 с.



7. Захарченко П.П. Третій Універсал Української Центральної Ради як акт проголошення державної незалежності України. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право»*. 2013. Вип. 23. С. 112–118.
8. Дзейко Ж.О. Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 1996. 24 с.
9. Дзейко Ж.О. Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 1996. 248 с.
10. Омельченко Н.Л. Напрями та види законодавчої діяльності у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: конституційно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 72–77.
11. Єрмолаєв В.М. Українська Центральна Рада: організація і порядок роботи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Вип. 32. С. 196–201.
12. Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А., Лешкович Н.О. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) : монографія. Львів-Івано-Франківськ : Світ, 2000. 272 с.
13. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ : Б. в., 1995. 328 с.

