

функцій також відображена у проекті нової Конституції України.

Схожість, аналогічність або збіг усіх основних функцій багатьох (але не всіх!) нині існуючих держав свідчить про зближення їх соціальної сутності, про втілення нового політичного мислення у сучасні внутрішньодержавні та міждержавні, міжнародні відносини, про посилення взаємозалежності і взаємозв'язку всіх країн, про об'єктивно зумовлену консолідацію зусиль більшості народів світу у розв'язанні надто серйозних глобальних проблем. Людство, таким чином, поступово здійснює поворот до цивілізації нового типу з властивою їй новою державністю.

А. П. РОГОЖИН, академік Академії правових наук України

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, д-р юрид. наук,
зав. кафедрою Української юридичної академії

ЦЕНТРАЛЬНА РАДА І ЇЇ ПРАВОВІ АКТИ

Діяльність Української Центральної Ради — цієї ліберально-демократичної установи парламентського типу — являє собою яскраву сторінку в боротьбі українського народу за своє національне відродження у своїй самостійній і незалежній державі. Центральна Рада була утворена 4 (17) березня 1917 р. у Києві за ініціативою політичних, наукових, освітніх, кооперативних, студентських та інших організацій¹. Головою Центральної Ради було обрано лідера всеукраїнського руху за національне відродження, визначного історика М. С. Грушевського. Провідну роль у Центральній Раді відігравали партії соціалістичної орієнтації, розраховані на віддалену перспективу: соціалістів-федералістів, українських соціал-демократів, есерів. За відносно короткий час представницький характер Центральної Ради помітно зріс. Так, на Українському національному конгресі (17—21 квітня) було проведено вибори нового складу Центральної Ради за таким принципом: дві третини депутатських мандатів отримували губернії та міста, одну третину — центральні комітети партій та інші центральні установи. Три губернії Правобережжя, Херсонщина та Полтавщина отримали по чотири мандати, Чернігівщина, Північна Таврія,

¹ Історія України: Курс лекцій: У 2-х кн. — Кн. 2. — К., 1992. — С. 121.

Кубань і Холмщина мали по одному мандату. Київ, Харків, Катеринослав, Одеса, а також українські колонії у Петербурзі і Москві мали право надіслати до Ради по одному делегату¹. Конгрес надав Центральній Раді право розширити свій склад на 15 % за рахунок представників національних меншин. У червні 1917 р. до складу Центральної Ради увійшли обрані І Всеукраїнським з'їздом Рада селянських депутатів та її виконавчий орган — Центральний Комітет Селянської Спілки, а також обрана ІІ Військовим з'їздом Рада військових депутатів. У Центральній Раді також була представлена Всеукраїнська Рада робітничих депутатів. У червні до складу Центральної Ради, за даними її голови М. С. Грушевського, входили 586 депутатів². У липні Рада налічувала 822 члени³. Наведені дані свідчать про те, що Центральна Рада активно прагнула виступати як представницький орган українського народу.

Перед Центральною Радою з самого початку її утворення постали різноманітні завдання, що вимагало удосконалення структури самої Ради. Тому вже після Українського національного конгресу було утворено спеціальний комітет у складі 33 членів. До нього входили Голова Центральної Ради і два його заступники (обрані Конгресом М. С. Грушевський, С. О. Єфремов і В. К. Винниченко), 17 обраних на сесійному засіданні Ради членів, а також голови комісій Ради. Згодом Комітет отримав назву Малої Ради. 15 червня Комітет на закритому засіданні створив Генеральний Секретаріат, на який покладалися виконавчі функції. Генеральний Секретаріат очолив В. К. Винниченко, який одночасно виконував обов'язки генерального секретаря внутрішніх справ. П. Христюк став генеральним цисарем. Генеральним секретарем фінансів став Х. Барановський, секретарем міжнародних справ — С. Єфремов, секретарем військових справ — С. Петлюра, секретарем земельних справ — Б. Мартос, секретарем судових справ — В. Садовський, секретарем продовольчих справ — М. Стасюк, секретарем народної освіти — І. Стещенко⁴.

Для того, щоб закріпити за собою керівництво національним рухом в Україні, і зважаючи на революційні настрої широких народних мас, Центральна Рада видала 10 червня 1917 р.

¹ Кульчицький С. В. Центральна Рада: Утворення УНР // Укр. істор. журнал. — 1992. — № 5. — С. 81.

² Грушевський М. Спомини. — Київ, 1989. — № 10. — С. 136.

³ Полонська-Василенко Н. Історія України: 1900—1923 рр. — К., 1991. — С. 55.

⁴ Коваль М. В., Кульчицький С. В., Курносів Ю. О. Історія України. — К., 1992. — С. 32.

І Універсал. Цей документ у формі звернення до населення був схвалений Виконавчим Комітетом Центральної Ради і оголошений на II Військовому з'їзді В. К. Винниченком. В Універсалі проголошувалося: «Хай буде Україна вільною. Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з Державою Російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад на Україні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні Українські Збори (Сойм). Усі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські Збори»¹. Найголовнішими завданнями, що стояли перед Сеймом, оголошувалися: видання законів, які регулювали б усі сторони життя України і, насамперед, питання щодо конфіскації «у власність народу» поміщицьких, казенних, монастирських земель. Універсал наголошував на необхідності якнайтіснішого зв'язку між Центральною Радою і тими організаціями на місцях, які підтримували її програму, і проведення «українізації» органів місцевого самоврядування.

І Універсал справив велике враження на суспільство. З місць на адресу Центральної Ради надходили сотні телеграм, у яких висловлювалися солідарність і запевнення у щирій підтримці². У той же час, вимоги, що містилися в Універсалі: визнання прав українського народу на автономію, відрахування частини податків на національно-культурні потреби і введення посади комісара в українських справах при Тимчасовому уряді — були цим урядом відхилені. Намагаючись урегулювати напружене становище в Україні, Тимчасовим урядом була послана сюди наприкінці червня 1917 р. урядова делегація у складі міністрів М. Терещенка, О. Керенського, І. Церетелі. Внаслідок переговорів міністри, Центральна Рада і Генеральний секретаріат досягли компромісної угоди, яка була оформлена в таких документах, як постанова Тимчасового уряду «Про національно-політичне становище України» і II Універсал Центральної Ради. Універсал, датований 3(16) липня 1917 р., відрізнявся від попереднього Універсалу як формою, так і змістом. Від обіцяної активності й самостійності дій, проголошених у I Універсалі, мало що залишилося. Так, у II Універсалі зазначалося: «Ми рішуче відкидаємо проби самочинного здійснювання автономії України до Всеросійських Установчих зборів»³. Рада

¹ Винниченко В. Відродження нації. — Київ—Відень, 1920. — Ч. 1. — С. 219.

² Кульчицький С. В. Центральна Рада. Утворення УНР // Український історичний журнал. — 1992. — № 5. — С. 86.

³ Чотири Універсали. — К., 1990. — С. 9.

також фактично відмовлялася від дальшої «українізації» армійських частин у тилу й на фронті.

Тимчасовий уряд за поступки Центральної Ради офіційно дозволив створити відповідальний перед нею орган — Генеральний секретаріат, який, згідно з Універсалом, після затвердження його Тимчасовим урядом мав бути носієм «найвищої краєвої влади Тимчасового уряду на Україні».

Прийняття II Універсалу не сприяло підвищенню авторитету Центральної Ради, що визнавали навіть її провідні діячі¹. І все ж досягнутий компроміс Центральної Ради з Тимчасовим урядом став кроком уперед на шляху до утворення української національної державності, на жаль, недостатньо рішучим і послідовним.

Генеральний секретаріат зріс до 12 осіб. 15 липня він поповнився представниками національних меншин. Водночас у комісіях Малої Ради готувався документ, який дістав назву «Статут Вищого Управління України». В цьому Статуті визначалися функції органів державного управління краю, межі їхньої компетенції, порядок роботи і взаємовідносини з центральними органами в Петрограді, процедура формування і розпуску Генерального секретаріату, правила внутрішнього розпорядку його роботи тощо². Але Тимчасовий уряд не прийняв означеного Статуту і замість нього затвердив на початку серпня 1917 р. «Тимчасову інструкцію для Генерального секретаріату Тимчасового Правительства на Україні», яка значно обмежувала права України. Так, Генеральний секретаріат мав призначити, на пропозицію Центральної Ради, Тимчасовий уряд. Територія, яка підлягала Генеральному секретаріатові, мала обмежуватися п'ятьма губерніями (Київською, Волинською, Подільською, Полтавською, Чернігівською, остання без північних повітів); інші українські губернії мали право висловити свої бажання бути приєднаними до України. Число генеральних секретарів було зменшено. В числі генеральних секретарів не менше чотирьох повинні були бути особи, які не належали до української національності³. Інструкція викликала дуже палкі дебати у Центральній Раді, але врешті її було прийнято як тимчасову⁴.

Діставши Інструкцію Тимчасового уряду, Генеральний секретаріат виступив з відозвою до народу України, в якій пові-

¹ Гамрецький Ю. М. Універсали — визначальні віхи історії Центральної Ради // Український історичний журнал. — 1991. — № 8. — С. 27.

² Березіль. — 1991. — № 3. — С. 126—127.

³ Березіль. — 1991. — № 4. — С. 99—100.

⁴ Березіль. — 1991. — № 4. — С. 115—116.

домляв про початок роботи. Але завдяки протидії Тимчасового уряду Центральна Рада та її уряд не могли суттєво впливати на соціально-економічну ситуацію в Україні. Маючи номінальний статус крайової влади, Центральна Рада змушена була діяти і як громадсько-політична організація, центр ваги діяльності якої припадав на проблеми національно-визвольного руху¹. За умов зростання впливу більшовиків, кризи довіри до Тимчасового уряду Центральна Рада намагалася самостійно скликати Українську Установчу Раду. За цей крок Тимчасовий уряд порушив судову справу проти Генерального секретаріату².

Одержавши повідомлення про жовтневе повстання і про повалення Тимчасового уряду, Мала Рада прийняла резолюцію, в якій засуджувалося збройне повстання у Петрограді і заявлялося про недопустимість переходу влади «як у державі, так і в кожному окремому краю... до рук Рад робітничих і солдатських депутатів»³. Подібне рішення означало повний розрив Центральної Ради з Радами робітничих і селянських депутатів, її явне протистояння створеній у Петрограді Раді Народних Комісарів як загальноросійської державної влади⁴. 27 жовтня Генеральний секретаріат Центральної Ради виступив з відозвою «До всіх громадян України», в якій заявляв, що буде рішуче боротися з усілякими спробами підтримувати Петроградське збройне повстання на місцях. Одночас була різко розширена компетенція Генерального секретаріату за рахунок створення нових відомств — «праці, пошт і телеграфів, доріг» та ін. Юрисдикція Центральної Ради була поширена на всю Україну. На 12 листопада було призначено вибори до Українських Установчих зборів. Енергійні заходи вживалися Центральною Радою для налагодження роботи військового апарату шляхом заміни старих його керівників довіреними особами крайового уряду України, а також для організації співробітництва останніх із Ставкою Верховного Головнокомандуючого⁵.

З падінням Тимчасового уряду влада в Україні перейшла до Центральної Ради. 6 листопада 1917 р. Голова Центральної Ради М. С. Грушевський від імені керівництва Ради і Генераль-

¹ Коваль М. В., Кульчицький С. В., Курносів Ю. О. Історія України. — К., 1992. — С. 44.

² Крушинський В. Ю., Левенець Ю. А. Історія України: Події. Факти. Дати. — К., 1992. — С. 139.

³ Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради. — К., 1992. — С. 104.

⁴ Історія України: Курс лекцій: У 2-х кн. — Кн. 2. — К., 1992. — С. 135.

⁵ Яневський Д. Г. Українська Центральна Рада: перші кроки до національної державності (березень—листопад 1917 р.). — К., 1990. — С. 25.

ного секретаріату подав на затвердження Малої Ради текст III Універсалу, який мав конституційний характер. У ньому проголошувалося: «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою. Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Російська Республіка стала федерацією рівних і вільних народів. До Установчих зборів України вся власть творити лад на наших землях, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, й нашому правительству — Генеральному секретаріатові України. Маючи силу й власть на рідній землі, ми тою силою й властю станемо на сторожі прав і революції не тільки нашої землі, але й усієї Росії»¹.

В Універсалі була оголошена широка програма перетворень в Україні. Скасовувалося право приватної власності на землю, встановлювався восьмигодинний робочий день, контроль над виробництвом. У ньому вказувалося, що в УНР забезпечуються свободи слова, друку, віри, зборів, союзів, страйків, а також недоторканість особи і помешкання; можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами. Універсал проголошував національно-персональну автономію для національних меншин.

Прийнявши III Універсал, Центральна Рада розгорнула велику роботу по розбудові Української держави. Так, нею була прийнята ціла низка законодавчих актів, спрямованих на регулювання економічних проблем, побудову судової системи, запровадження прокурорського нагляду на Україні, про утворення Українського народного війська. Але в Україні існували й несприятливі для Центральної Ради обставини: підсилення економічної кризи, невирішення земельного питання, політична активність більшовиків України, конфлікти з Радою Народних Комісарів. 12 грудня 1917 р. у Харькові I Всеукраїнський з'їзд Рад оголосив Україну Радянською Республікою.

За умов збройної боротьби з Радянською владою, наростаючої політичної і воєнної конфронтації з РНК Радянської Росії Центральна Рада зробила останню спробу втримати владу, приймаючи свій IV Універсал. Цей документ, який став апофеозом ідеї державної самостійності, широкою програмою творення Української держави, було прийнято 9(22) січня 1918 р. Таким чином, був зроблений новий важливий крок у конституційному оформленні незалежності України.

¹ Винниченко В. Відродження нації. — Київ—Відень, 1920. — Ч. II. — С. 75.

Положення IV Універсалу — «суть незнищеності, попри всі історичні потрясіння, ідеї державності і соборності»¹. «Віднині Українська Народна Республіка, — зазначалося в IV Універсали, — стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу»². Універсал проголошував, що віднині влада в Україні належатиме лише українському народові. Від його імені висловлювалося щире прагнення жити усіма народами «в згоді й приязні». В документі визначалася стратегія Української Народної Республіки. Так, УНР мала передусім вийти з війни, демобілізувати армію, перевести на мирний лад господарство України, подолати розруку. Ставилось завдання якнайшвидше завершити опрацювання земельного закону. За Універсалом, планувалося введення «державно-народного контролю» над банками, зовнішньою торгівлею. В цитованому документі підтверджувались усі демократичні свободи, а також право за всіма національними меншинами на національно-персональну автономію. В Універсали говорилось і про те, що Установчі збори мали ухвалити Конституцію незалежної Української Народної Республіки й закріпити в ній «свободу, порядок і добробут на тепер і на будучі часи».

Прийнявши IV Універсал, Центральна Рада розпочала роботу по реконструкції державного апарату (наприклад, перетворення Генерального секретаріату на Раду Народних Міністрів), зайнялася активною законотворчою діяльністю, що мало завершити процес переходу до повної державної незалежності. Так, Мала Рада ухвалила «Закон про національно-персональну автономію». 2—4 березня 1918 р. Рада прийняла закон про громадянство і закон про реєстрацію громадян УНР. Було також прийнято закон про державну символіку. Вирішальним моментом у розбудові незалежної УНР стало прийняття Центральною Радою 29 квітня 1918 р. Конституції Української Народної Республіки й обрання М. С. Грушевського на посаду Президента УНР.

Аналіз змісту Конституції дає змогу зробити висновок про те, що вона позбавлена як ідеологічного, так і пропагандистського забарвлення. Конституція складалася з 83-х статей, об'єднаних у 7 розділів, які мали таку назву: загальні постанови, права громадян України, органи власті УНР, Всенаредні збори УНР, Суд УНР, національні союзи, про тимчасове при-

¹ Голос України. — 1993. — 28 січня.

² Чотири Універсали. — К., 1990. — С. 14.

пинення громадянських свобод¹. Основний закон УНР послідовно визначав соціально-політичну організацію українського суспільства. Відповідно до ст. 23 Конституції «верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР». Цими органами були Рада Народних Міністрів (ст. 24) і Генеральний Суд УНР (ст. 25). Місцеве самоврядування було представлене виборними Радами і Управами громад, волостей і земель. При цьому лише названим органам, як зазначалося в ст. 26 Конституції, «належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки». Одне з центральних місць у Конституції УНР посідали права людини.

Діяльність Центральної Ради в галузі конституційного будівництва заслуговує самої високої оцінки. Цією діяльністю закладалися важливі складові частини української національної державності. На жаль, за тих історичних умов до кінця реалізувати ідеї, закладені Центральною Радою в законодавстві, не вдалося. Однією з причин цього була недостатньо послідовна соціальна політика Ради. Вона не завжди відповідала інтересам трудящих і незабаром привела до ослаблення зв'язку Центральної Ради з народом, що зумовило падіння ролі Ради, а згодом і її поразку. Як писав В. К. Винниченко, «...виявилось, що українці не зрозуміли наглядної лекції історії: вони розщепили свою суцільну зброю на дві половини, на соціальну й національну, зібрали останню й почали нею боротися проти соціальної. Через це вони зразу ж одірвалися від своїх трудових мас і були до щенту розбиті»².

Про непогодження національного і соціального в діяльності Центральної Ради В. К. Винниченко говорив і в своєму відомому «Заповіті борцям визволення»³.

Наприкінці квітня 1918 р. хліборобський конгрес, який працював у Києві, обрав П. П. Скоропадського гетьманом. Центральної Рада була розпущена.

Діяльність Української Центральної Ради — це одна з яскравих сторінок боротьби за втілення у життя притаманної

¹ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія Української Конституції. — К., 1993. — С. 79—85.

² Винниченко В. Відродження нації. — Київ—Відень, 1920. — Ч. II. — С. 328.

³ Винниченко В. К. Заповіт борцям за визволення. — К., 1991. — С. 26.

народу України ідеї державності, що в сучасний період знайшла своє підтвердження в Акті проголошення незалежності України, за який 1 грудня 1991 р. проголосував весь народ.

М. Ф. ОРЗІХ, академік Академії правових наук України

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: КОНЦЕПЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ *

Державний устрій — складне системне державно-правове утворення, яке має (повинне мати) соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні і екологічні основи. Територія, як вірно відзначається в літературі, «є не лише просторовою межею держави, але й складає матеріальну засаду її діяльності, форму проявлення державного суверенітету»¹, а територіальний устрій — одна з генезисних структурних і функціональних ознак держави².

Тому спроби зведення державного устрою до територіального устрою або адміністративно-територіального розподілу, що мають доктринальні (в літературі), легальні (в законодавстві) і конституційно-проектні підстави, є упрощенням і не забезпечують вирішення ключових проблем державного будівництва суверенної України — територіальної організації і територіальної дії державної власті (у всіх її видах), її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами (місцевим і регіональним самоврядуванням), з населенням. Ущербленими виявляються в цьому випадку конституційно-проектна логіка і техніка, тому що вже перша в указаному розділі проекту Конституції ст. 104 визначає державний, а не територіальний устрій: Україна є унітарною державою. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності, неподільності, недоторканості і цілісності державної території, комплексності економічного розвитку і керуваності

* Стаття підготовлена на основі матеріалів, обговорених Відділом державно-правових наук Академії правових наук України і поданих до робочої групи при Адміністрації Президента України.

¹ Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства. — М.: Наука, 1983. — С. 120.

² Чиркин В. Е. Формы социалистического государства. — М.: Юрид. лит. — С. 56—57. Предметом дискусії є не лише суть проблеми, але й її лексичне вираження, що впливає на законодавчу техніку (Див.: Бархтян В. А., Павловський Р. С. Создание и развитие советского административно-территориального устройства // Учен. зап. Харьк. юрид. ин-та. — Т. XI. — Вып. I — 1957; Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства. — Саратов, 1966; Шафир М. А. Указ. соч. — С. 26, 30—31.