

## ПРАВО

## Теорія та історія держави і права

УДК 340(477)

Іван Мищак \*

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОГОЛОШЕННЯ Й УТВЕРДЖЕННЯ АВТОНОМІЇ УКРАЇНИ  
ВЛІТКУ 1917 РОКУ**

*У статті висвітлюються правові засади автономізації України влітку 1917 р. Розкрито процес легітимізації крайових органів влади – Української Центральної Ради та Генерального секретаріату.*

*Ключові слова: автономія України, Українська Центральна Рада, Генеральний секретаріат, I Універсал Української Центральної Ради, II Універсал Української Центральної Ради.*

**Мищак И. Н. Правовые основы провозглашения и утверждения автономии Украины летом 1917 года.**

*В статье освещаются правовые основы автономизации Украины летом 1917 г. Раскрыт процесс легитимизации краевых органов власти – Украинской Центральной Рады и Генерального секретариата.*

*Ключевые слова: автономия Украины, Украинская Центральная Рада, Генеральный секретариат, I Универсал Украинской Центральной Рады, II Универсал Украинской Центральной Рады.*

**Myshchak I. M. The legal basis of proclamation and establishment of the Ukrainian autonomy in summer 1917.**

*The article highlights the legal basis of autonomy of Ukraine in the summer 1917. The process of regional authorities legitimizing – Ukrainian Central Rada and the General Secretariat was observed.*

*Keywords: autonomy of Ukraine, the Ukrainian Central Rada, General Secretariat, I Ukrainian Central Rada Universal, II Ukrainian Central Rada Universal.*

Лютнева революція 1917 р. в Російській імперії призвела до падіння династії Романових й активізації національно-визвольного руху поневолених народів, зокрема українського. Надання українцям національно-культурної автономії стало ключовим гаслом не лише самостійницьких, а й соціалістичних партій та цілковито відображало прагнення широких верств населення України. Водночас в умовах трансформації державного правління і формування крайових органів влади процес автономізації потребував легітимізації з боку населення краю та легалізації з боку офіційного вищого органу влади – Тимчасового уряду.

Окремі питання становлення крайових органів влади в Україні та їх правотворча діяльність в умовах Української революції отримали висвітлення в роботах таких українських вчених, як В. Верстюк, Д. Дорошенко, О. Копиленко, М. Литвин, О. Мироненко, В. Солдатенко та ін. Разом із тим процес легітимізації органів влади в Україні потребує комплексного дослідження.

*Метою статті є висвітлення правових засад проголошення автономії України, а також легітимізації крайових органів влади – Української Центральної Ради та Генерального секретаріату влітку 1917 р.*

На зібранні українських громадських діячів 4 березня, які проголосили створення Української Центральної Ради (далі – УЦР), були схвалені та відправлені вітальні телеграми голові Тимчасового уряду Г. Львову та міністру юстиції О. Керенському, в яких висловлювалися сподівання, що у вільній Росії будуть задоволені всі законні права Українського народу [1]. А вже у своїй першій відозві «До Українського народу» від 9 березня 1917 р. УЦР закликала ще до скликання Установчих зборів домагатися від Тимчасового уряду «всіх прав, які тобі природно належать і які ти повинен мати, великий народе, сам хазяїн на українській землі». При цьому першочерговим завданням визнавалося запровадження української мови в освітніх, державних, земських і неурядових установах, а також у церкві [2].

Ідея автономії України знайшла активну підтримку серед широких верств населення. Виступаючи на демонстрації в Києві 19 березня, яка анонсувалася газетами як «Свято вільної України» та зібрала близько 100 тис. учасників, М. Грушевський, підтримуючи настрої маніфестантів, наголосив: «тепер ми можемо самі... будувати нашу вільну автономну Україну. ... Присягнім в сю велику хвилю всі як один муж: одностайно і однодушно всім стати на велике діло і не спочити, і рук не спустити, доки не збудуємо тої автономної вільної України». У відповідь, як свідчить оглядач газети «Вісті з Української Центральної Ради», присутні в єдиному пориві вигукували «Присягаємо!» [3].

Важливим кроком в процесі легітимізації УЦР та автономістських прагнень українців стали рішення Українського національного з'їзду, що проходив у Києві 6–8 квітня та був представлений делегатами від українських організацій з усієї України. Передусім учасники з'їзду обрали 115 членів УЦР, тим самим доповнивши її на демократичних засадах, та визнали за УЦР право представляти інтереси України. З'їзд ухвалив ряд резолюцій, серед яких: визнання належною формою державного устрою федеративну й демократичну Російську республіку; необхідність надання Україні широкої національно-територіальної автономії; забезпечення прав національних меншин, що живуть в Україні, та домагання забезпечення таких самих прав українців у Російській республіці за межами України. Крім того, з'їзд доручив УЦР організувати Крайову раду для організації й об'єднання громадських сил (взявши до уваги побажання Тимчасового уряду) і комітет для вироблення проекту автономного статусу України, а також взяти на себе ініціативу об'єднання зусиль тих народів Росії, що як і українці домагаються національно-територіальної автономії. Санкція автономного устрою України визнавалася з'їздом за Установчими зборами.

На виконання доручень Українського національного з'їзду, Військового генерального комітету, політичних партій та громадських організацій на засіданні Комітету УЦР 10 травня 1917 р. було обрано склад делегації на переговори з Тимчасовим урядом, яку очолив В. Винниченко. А вже наступного дня Комітет УЦР затвердив директиви для делегації, ключовими серед яких були: добиватися визнання національно-територіальної автономії України, призначення комісара при Тимчасовому уряді у справах України та урядового комісара в Україні з краєвою радою при ньому, виділення коштів на національно-культурні потреби українців допущення представників від України до участі у мирній конференції, українізації київського гарнізону та призначення українців начальниками військових округів, українізації освіти та ін. [4, с. 85–86]. Делегація УЦР відбула до Петрограда 13 травня, а вже 16 травня передала голові Тимчасового уряду Г. Львову доповідну записку із зазначеними вимогами.

Паралельно, 19 травня, у Києві в приміщенні УЦР пройшли переговори із військовим міністром О. Керенським, який на заклик М. Грушевського визнати права українців на автономію, що були скасовані Романовими, а також запевнення, що українських рух не становить небезпеки для Росії, а є її опорою, дипломатично промовчав та, зрештою, фактично звинуватив діячів УЦР у нетерплячості. У свою чергу, М. Грушевський наголосив, що у разі відмови Тимчасового уряду виконати вимоги українців УЦР знімає із себе відповідальність за можливі наслідки такого кроку [4, с. 90–92]. Загалом упродовж 17–21 травня відбувся ряд засідань за участю міністрів Тимчасового уряду з членами української делегації у Петрограді, на яких обговорювалися вимоги УЦР. Однак урядова комісія відмовилася задовольнити вимоги українців.

Крім того, Тимчасовий уряд намагався запобігти подальшій організації українського народу, зокрема військових, які становили потужну силу, заборонивши проведення Всеукраїнських військових з'їздів. Всупереч забороні I Всеукраїнський військовий з'їзд відбувся в Києві 18–21 травня та зібрал близько 900 делегатів-українців з різних армій та фронтів, у тому числі й за межами України. Учасники з'їзду визнали УЦР легітимним представником інтересів українського народу і висловили їй цілковиту підтримку, а також звернулися до уряду із вимогою виконати умови українців, передані делегацією УЦР до Петрограда. Так само всупереч урядовій забороні 5–10 червня у Києві пройшов II Всеукраїнський військовий з'їзд, на який прибуло понад 2300 делегатів від понад 1,5 млн вояків-українців. Делегати з'їзду підтвердили повноваження УЦР представляти інтереси українського народу та запропонували їй забезпечити формування національних державних і військових органів влади. Також у резолюції з'їзду містилася вимога до Тимчасового уряду визнати повноваження УЦР та її рішення.

Підтримана резолюціями Військового і Селянського з'їздів, УЦР 2 і 3 червня обговорила на своїй сесії звіт делегації до Тимчасового уряду, його відмову визнати права українців на автономію та відхилення інших вимог, ухвалила рішення звернутися до українського народу із закликом організуватися й приступити до негайного закладення підвалин автономного ладу в Україні. При цьому наголошувалося, що Тимчасовий уряд свідомо пішов всупереч інтересам українського народу та знехтував проголошений ним же принцип самовизначення народів.

Результатом діяльності УЦР щодо реалізації правових засад автономії України стала підготовка і видання 10 червня 1917 р. I Універсалу з доленосним формулюванням «Хай буде Україна вільною». Характерно, що зміна державно-правового статусу України обґрунтовувалася небажанням Тимчасового уряду виконувати взяті на себе зобов'язання та дотримуватися проголошених принципів діяльності, а також неможливістю останнього забезпечити лад і спокій у країні. Роблячи застереження про те, що Україна не відділяється від Росії й не розриває з нею стосунків, УЦР проголосила суверенітет влади українського народу на території України і верховенство законів, ухвалених Українськими зборами, обраними на прямих, загальних і демократичних виборах. УЦР проголошувалася тимчасовим вищим органом влади на території України до скликання Українських установчих зборів, закликаючи всі місцеві органи влади встановити з нею тісний організаційний зв'язок і забезпечити координацію зусиль щодо розбудови нових адміністративних і правових інститутів [5]. Водночас автономний статус України відповідно до I Універсалу підтверджувався тим, що ухвалені в Україні закони підлягали затвердженню Всеросійськими установчими зборами.

Як зазначає оглядач «Нової Ради», I Універсал викликав розчарування своєю поміркованістю навіть у «ворожому стані», наводячи на підтвердження своїх слів думки дописувача «Кієвської мислі», газети, яка послідовно засуджувала український національний рух: «Позитивні домагання Центральної Ради досить помірковані і, коли виходити з погляду політичної законності усіляких організаційних заходів, – бездоганні» [6].

Характерно, що російські революціонери-соціалісти, заявляючи про право народів на самовизначення, не поспішали його визнавати, коли йшлося про автономію України. Так, «Відомості петроградської ради робітничих і солдатських депутатів», не відкидаючи прямо права України на національну й територіальну автономію, не бажали визнавати за Центральною Радою права на представлення інтересів більшості українського народу й погоджувалися з тезою Тимчасового уряду про те, що «вирішення питання про форми та межі української автономії варто відкласти до скликання Установчих зборів» [7]. Схожу точку зору висловлювала й «Робітничая газета» – партійний орган Російської соціал-демократичної робітничої партії. А Г. В. Плеханов узагалі писав, що український рух набуває такого характеру, що загрожує страшною бідою усій Російській державі. Разом із тим він визнавав, що до цього призвела політика Тимчасового уряду, який «недостатньо уважно поставився до вимог українців та викликав серед них небезпечне роздратування» [7]. На виданні I Універсалу саме через нехтування вимог українців наголошував і український професор М. П. Чубинський, який звертав увагу, що інші важливі питання, зокрема, навіть, утворення незалежної Польської держави, не викликали такого заперечення Тимчасового уряду та російської політичної еліти [8].

На виконання I Універсалу та для налагодження організаційної роботи й координації з органами влади на місцях Комітет УЦР 15 червня ухвалив рішення створити за квотним партійним принципом виконавчий орган – Генеральний секретаріат, призначивши його головою і генеральним секретарем внутрішніх справ В. Винниченка. І хоча перше засідання новоствореного органу відбулося вже 16 червня [9], проте його формування й наладження діяльності розтягнулося на два тижні. УЦР підтримала створення Генерального секретаріату на своєму засіданні 23 червня, однак і на той час його сфера компетенції ще не була остаточно визначена. Того ж дня УЦР прийняла рішення про створення спеціальної комісії у складі 100 чол. (із залученням представників інших національностей) для вироблення статуту автономії України [10].

Важливу роль в реалізації положень I Універсалу та легітимізації Центральної Ради відіграли їх підтримка земськими з'їздами по всій Україні. Зокрема, 15 червня 1917 р. відбулася нарада Київської губернської земської управи і представників повітових управ, на якій було обговорено текст I Універсалу та ухвалено рішення приєднатися до цих положень і співпрацювати в тісному

контакті з Центральною Радою. А вже 17 червня відбувся Київський національний губернський з'їзд за участю понад 200 делегатів, який прийняв постанову визнати Центральну Раду єдиним вищим органом крайової державної влади та здійснення будь-яких зносин державних і громадських інституцій з Тимчасовим урядом лише через Центральну Раду [11]. Схожі рішення оперативно ухвалили також Полтавське губернське земство та багато повітових земських і селянських зборів, зборів військових гарнізонів по всій Україні.

Визнання влади УЦР Тимчасовим урядом та початок активних переговорів з нею розпочалися лише тоді, коли Центральна Рада стала легітимним представником українського народу, що підтверджувалося численними резолюціями місцевих органів влади на адресу Тимчасового уряду. Те саме стосується і тексту І Універсалу. Як відзначав оглядач «Рідного слова», російська демократія й уряд почали розмовляти іншим тоном лише тоді, коли пересвідчилися, що «І Універсал не просто папір, а за ним стоять всі верстви українського громадянства та велика сила озброєного війська» [12].

Переговори між представниками Центральної Ради й міністрами Тимчасового уряду розпочалися наприкінці червня 1917 р. Йшлося про узгодження позицій і синхронне видання урядом та УЦР документів, підтверджуючих повноваження УЦР і Генерального секретаріату як вищих органів влади в Україні. Зокрема, 29 червня відбулося засідання Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком за участю голови УЦР М. Грушевського з міністрами Тимчасового уряду І. Церетелі та М. Терещенком. Урядові міністри погодилися визнати автономію України та Генеральний секретаріат, наполягаючи на остаточному утвердженні автономії Установчими зборами й доповненні складу УЦР представниками національних меншин, а також на тому, що УЦР надалі не буде ставити питання про відділення від Росії [4, с. 160–163]. У свою чергу, українські політики вимагали надати реальні повноваження у сфері управління Генеральному секретаріату та виділити на це необхідні кошти. Подальші переговори з міністрами О. Керенським, І. Церетелі й М. Терещенком, що відбулися 1–2 липня у Києві, дали змогу виробити спільну платформу визнання вже проголошеної автономії України. Як наслідок, 3 липня Тимчасовий уряд ухвалив постанову, якою офіційно визнав Генеральний секретаріат вищим органом управління крайовими справами в Україні, склад якого має визначатися урядом за погодженням із УЦР [4, с. 163–164]. У свою чергу, відповідно до постанови УЦР мала поповнитися представниками національних меншин та розробити й подати на затвердження Установчих зборів проекти національно-політичного статусу України та вирішення земельного питання. Найбільш принциповим Тимчасовий уряд вважав питання підпорядкування армії центру, однак погодився на формування окремих українських частин і наявність представників УЦР при Генеральному штабі і Верховному головнокомандувачеві.

Одночасно з постановою Тимчасового уряду та за домовленістю із ним УЦР оприлюднила ІІ Універсал, текст якого було обговорено й проголосовано на засіданні Ради ще 30 червня. Своім Універсалом УЦР підтвердила готовність включити до складу УЦР представників національних меншин і вже оновленим складом обрати й подати на затвердження уряду Генеральний секретаріат, який після затвердження стане легітимним і повноважним органом виконавчої влади в Україні. Так само підтверджувався курс на автономізацію України, проект якої мали затвердити Установчі збори. У військовій справі Універсал підтверджував делегування представників УЦР до кабінету військового міністра, Генерального штабу і Верховного головнокомандувача та комплектування окремих військових частин виключно українцями [5]. Отже, текст ІІ Універсалу фактично лише підтвердив ті основні засади організації та здійснення влади в Україні, які були викладені в І Універсалі та підтвержені й легітимізовані постановою Тимчасового уряду. Саме завдяки урядовій постанові було усунуто всі юридичні суперечності, що мали місце між УЦР та Тимчасовим урядом після видання І Універсалу.

Надалі УЦР послідовно виконала домовленості, включивши до свого складу представників від національних меншин та увівши їх до складу Генерального секретаріату. Завдяки цьому остаточно було виконано усі умови, які стояли на перешкоді легалізації крайових органів влади в Україні з боку Тимчасового уряду. Натомість Тимчасовий уряд відмовився затвердити схвалений УЦР Статут Генерального секретаріату, а замість нього 4 серпня 1917 р. у Петрограді голова Тимчасового уряду О. Керенський затвердив «Тимчасову інструкцію Генеральному

секретаріатові Тимчасового уряду на Україні» [4, с. 213–214]. Усупереч досягнутим домовленостям, повноваження генерального секретаріату було обмежено як територіально, так і кількістю та компетенцією генеральних секретарів і їх національним представництвом. Обіцяні кошти на повноцінну діяльність Генерального секретаріату також не надходили, що призвело до чергових суперечностей між крайовою і центральною владою. Зрештою, наприкінці серпня 1917 р. Тимчасовий уряд затвердив склад Генерального секретаріату, тим самим фіналізувавши процес формування й легітимізації національних органів влади в Україні.

*Висновки.* Українська Центральна Рада постала значною мірою стихійно як представник інтересів українських організацій в умовах революційних змін. Але за резолюціями Українського національного з'їзду, військових та селянського з'їздів, які оголосили їй цілковиту підтримку та делегували своїх представників до складу УЦР, набула легітимності серед широких верств українського суспільства і була підтримана органами місцевого самоврядування. Ця легітимність базувалася також на постановах Тимчасового уряду про формування крайових рад та визнаному ним праві народів на самовизначення. І Універсал УЦР, проголосивши автономію України, реалізував право українського народу на самовизначення. Подальші переговори між УЦР і Тимчасовим урядом та досягнуті домовленості дозволили легалізувати процес автономізації України й утворення крайового органу виконавчої влади – Генерального секретаріату. Видання 3 липня 1917 р. узгоджених компромісних документів – постанови Тимчасового уряду та II Універсалу УЦР, а згодом – затвердження Тимчасовим урядом складу Генерального секретаріату завершили юридичне оформлення визнання легітимності УЦР і Генерального секретаріату та автономії України.

#### Список використаних джерел:

1. В українских организациях // Киевская мысль. – 1917. – 5 марта.
2. До Українського народу! // Нова Рада. – 1917. – 25 берез.
3. Свято вільної України 19 березоля у Києві // Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – 21 берез.
4. Українська Центральна Рада : документи і матеріали: У 2 т. / Нац. акад. наук України, Ін-т історії України. – К. : Наук. думка, 1996. – Т. 1 : 4 березня – 9 грудня 1917 р. / упоряд. В. Ф. Верстюк [та ін.] ; відп. ред. В. А. Смолій [та ін.]. – К. : [б.в.], 1996. – 589 с.
5. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 271 с.
6. Голос організованого українства // Нова Рада. – 1917. – 14 черв.
7. Соціалістическая печать об «универсалъ // Киевская мысль. – 1917. – 20 июня.
8. Український універсал і його критики // Нова Рада. – 23 черв.
9. Повідомлення Комітету Центральної Ради про організацію Генерального секретаріату // Народня воля. – 1917. – 17 черв.
10. Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – № 13.
11. Універсал і його значіння // Рідне слово. – 1917. – 8 лип.
12. Універсал перший. Універсал другий // Рідне слово. – 1917. – 29 лип.

*\*Мищак Іван Миколайович – доктор історичних наук, старший науковий співробітник, завідувач науково-організаційного відділу Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 340

Алла Погорєлова \*

### ПАРЛАМЕНТ І СУСПІЛЬСТВО: ДО ВІДНОСИН ВЗАЄМОСПРИЯННЯ РОЗВИТКОВІ ДЕМОКРАТІЇ

*У статті йдеться про шляхи професійного зростання парламенту на підставі глибоких наукових досліджень соціального поля з метою досягнення творчої згоди із суспільством, прийняття ефективних законів для взаємосприяння розвитку демократії.*

*Ключові слова: парламент, суспільство, консенсус, демократія.*