

аудиту, залучення до перевірки інших аудиторів та експертів з деяких аспектів аудиту тощо.

Закріплення у проекті нового Цивільного кодексу положень про договір на проведення аудиту сприятиме створенню і функціонуванню системи незалежного фінансового контролю з метою захисту інтересів власників, інвесторів та інших осіб.

Надійшла до редколегії 04.05.96

СПАДЩИНА БОРЦІВ ЗА УКРАЇНСЬКУ ДЕРЖАВНІСТЬ

*А. Й. РОГОЖИН, академік АПН України,
В. О. РУМ'ЯНЦЕВ, канд. юрид. наук,
доц. НЮА України*

ФЕДЕРАЛІЗМ М. ГРУШЕВСЬКОГО: ІДЕАЛИ ТА РЕАЛІЇ

Лютнева революція 1917 р. відкрила нову сторінку в історії багатонаціональної Росії, створила умови для національного відродження народів колишньої імперії. Вона поставила величезні завдання і перед українським народом. «Треба було забезпечити волю Україні, — відзначав М. Грушевський, — відновити її старе народовластя, право народу самому правити всіма своїми справами»¹.

Провідною ідеєю українського національно-державного відродження стало намагання «утворити широку національно-територіальну автономію України в складі федеративної Російської республіки»². Теоретичні засади такої автономії були розроблені і викладені М. Грушевським навесні 1917 р. в цілій низці невеликих за обсягом, але багатих за змістом робіт: «Вільна Україна», «Хто такі українці і чого вони хочуть», «Якої ми хочемо автономії й федерації», «Звідки пішло українство і до чого воно йде», «На порозі нової України» та ін.

Автономія, на думку М. Грушевського, означає право народа «жити своїми законами, самим собі становити закони, а не жити по чужим законам і під чужою властю»³.

Що ж конкретно до національно-територіальної автономії, то її зміст М. Грушевський розкриває на прикладі самої України. «Українці хочуть, щоб з українських земель Російської держави була утворена одна область, одна націо-

¹ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. К., 1991. С. 6.

² Там же. С. 121.

³ Там же.

нальна територія». До неї мали увійти губернії в цілості або в переважній частині українські: Київська, Волинська, Подільська, Херсонська, Катеринославська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Таврійська й Кубанська. «Ся українська територія, — відзначає М. Грушевський, — має бути організована на основах широкого демократичного (нецензового) громадського самопорядкування... Вона має вершити у себе вдома всякі свої справи — економічні, культурні, політичні, содержувати своє військо, розпоряджати своїми дорогами, своїми доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати своє законодавство, адміністрацію і суд»¹.

І тільки в певних справах, «спільних для всієї Російської держави, вона має приймати постанови загального її представительства, в котрім братимуть участь представники України пропорціонально її людності»².

Водночас, добре усвідомлюючи, що автономний статус — це тільки початок справи, М. Грушевський звертає увагу на те, що «нова» Україна повинна стати демократичною республікою, в якій були б гарантовані свободи слова, зібрань, спілок, совісті, загальне, рівне, пряме й таємне виборче право.

Значну увагу М. Грушевський приділяє визначенню завдань України у контексті майбутнього розвитку всієї колишньої Російської імперії, стосунків між суб'єктами федерації, яка має прийти їй на зміну.

Майбутню Російську федерацію М. Грушевський бачить насамперед демократичною республікою, оскільки добре усвідомлює, що в противному разі українська автономія і взагалі будь-яка інша свобода залишиться лише мрією.

Що стосується розподілу компетенції між українською автономією та російським центром, М. Грушевський вважає, що загальнодержавними справами мають бути: справи війни і миру, міжнародні трактати, завідування воєнними силами республіки, пильнування одностайної монети, міри, ваги, оплат митових, нагляд за поштами, телеграфами й залізницями держави, надання певної одностайності карному і цивільному праву країв, стеження за додержанням певних принципів охорони прав національних меншостей в крайовому законодавстві. А «все не обняте загальним законодавством республіки, належатиме до законодавства крайового»³.

Відправною точкою організаційної діяльності Центральної Ради по втіленню в життя принципів української авто-

¹ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 125—126.

² Там же. С. 126.

³ Там же. С. 133.

номії можна вважати рішення Національного конгресу (6—8 квітня 1917 р.)¹, який постановив «добиватись спільними силами всього українського народу широкої української автономії, творити негайно її підстави»².

Озброєна мандатом Національного конгресу, Центральна Рада вирішила приступити до безпосередніх переговорів з Тимчасовим урядом у справі автономії України і вирядила до Петрограда в травні 1917 р. делегацію на чолі з В. Винниченком.

Через делегацію Центральна Рада висувала ряд вимог: насамперед визнання Тимчасовим урядом автономії України; участі України в майбутній міжнародній мирній конференції; українізації армії; початкової, середньої та вищої школи; надання адміністративних посад особам, які користуються довір'ям народу, розмовляють його мовою і добре знають побут; виділити певні фонди для національно-культурних заходів Центральної Ради³.

Неважко побачити, що Центральна Рада наголошувала на тих справах, більшість з яких українці вже здійснювали самочинно. Тому ці намагання варто розглядати як спробу легалізувати те, що вона і так проводила в життя. І в тому був певний сенс. Всі сходились в тому, що проголошення Російської республіки, рівно як і автономії України, — справа Установчих зборів. Але йшла війна і перспектива скликання цих зборів була віддалена. А до того часу, відзначає М. Грушевський, «пропрама автономії й федерації має зіставитися тільки в формі декларації». Більш того, продовжує він, «ми не можемо з зложеними руками сидіти і чекати, що нам принесуть установчі збори, який лад буде усталений, який напрям візьме перевагу — централістичний чи федералістичний, чи признає він автономію, якої хочимо, чи заперечить»⁴.

Ці міркування мали під собою певний ґрунт, бо український національний рух був научений багатолітнім пірким досвідом про те, як глибоко укоренилися централістські змагання в російському уряді. Тому український провід мусив рахуватися з тим, що й тепер усі його наміри про автономію України можуть залишитися лише деклараціями. Вихід з цього бачили тільки в активній праці по створенню підвалин української автономії. «Тільки творячи самі автономію України, українізуючи або творячи нові органи місцевого

¹ Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради. К., 1992. С. 83.

² Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 7.

³ Національні відносини в Україні у ХХ столітті. К., 1995. С. 32—38.

⁴ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 100—102.

самоврядування, в контакті й порозумінні з іншими народностями, об'єднуючи їх спільними установами і вінчаючи об'єднання автономним органом цілої України, ми доведемо тим самим реальність, життєвність і корисність сього домагання», — відзначав М. Грушевський.

Саме такий підхід дасть, на думку М. Грушевського, те, що «ми не будемо з тривогою чекати висліду Установчих Зборів як розтравлення якоїсь всеросійської лотереї, а будемо знати, що вони нам дадуть». А в такому разі Установчі збори дадуть «останню юридичну санкцію того устрою, який виробиться на місцях, в національних і всяких інших областях в згоді з принципами свободи й демократизму»¹.

Але це були лише мрії і сподівання. Розвиток подій прямував зовсім в іншому напрямку. Місія до Петрограду не дала бажаних для України наслідків.

Тимчасовий уряд рішуче відмовився визнати автономію України, заявивши, що Центральна Рада не означила точно, який зміст вона вкладає в розуміння автономної України. Далі Тимчасовий уряд не визначав взагалі за собою права робити які-небудь важливі зміни в адміністрації України, а тим більше — висловлюватися в справі її автономії. І врешті він поставив під сумнів саму правомочність Центральної Ради як виразниці волі населення України, тому що вона не була обрана всенародним голосуванням.

Єдина поступка, яку Тимчасовий уряд був схильний зробити, полягала у сфері вкрай обмеженої культурно-освітньої автономії. Уряд погоджувався визнати право викладання української мови у початкових (народних) школах і запровадження її як окремої дисципліни у середніх школах, з тим, однак, що російська мова залишиться викладовою у середніх та вищих школах.

Позиція російського уряду значною мірою підштовхнула український революційний рух, і рішучих дій не довелося довго чекати. Ще напередодні відмови Тимчасового уряду на домагання автономії України М. Грушевський прозорливо застерігав: «Прапор самостійної України стоїть згорнений. Але чи не розгорнеться він з хвилею, коли всеросійські централісти захотіли б вирвати з наших рук стяг широкої української автономії в федеративній і демократичній Російській республіці?»².

Проявом нового курсу Центральної Ради став її I Універсал. Він репрезентував Центральну Раду як вищий представницький орган українського народу. «Народе Укра-

¹ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 102—103.

² Там же. С. 99.

їнський! Волею своєю ти поставив нас, Українську Центральну Раду, на сторожі прав і вольностей української землі». Права і вольності української землі Центральна Рада розуміла так: «Хай буде Україна вільною. Не одділяючись від всієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Ніхто краще нас не може знати, чого нам треба, і які закони для нас кращі. Ніхто краще наших селян не може знати, як порядкувати своєю землею»¹.

В Універсалі наголошувалось на суті домагань української демократії до волі, до права самостійного порядкування своїм життям, на створення шляхом вселюдного, рівного, прямого і таємного голосування Всенародних українських зборів, до національно-територіальної автономії у складі Росії².

Проголошення I Універсалу стало етапною подією в творенні української автономії. «Після трьох місяців доповідей, гарячих дискусій, дебатів, вагань, вичікувань та безвладдя, Центральна рада задумала взятись до державного діла, щоб завести в краї лад і порядок»³.

Ці намагання Центральної Ради зустріли підтримку. Проголошений на Другому військовому з'їзді, Універсал був зустрітий присутніми з великим піднесенням. «Те чуття, яке обхопило весь з'їзд, було найкращим доказом, що це було іменно те слово, якого ждалося й яке висловлювало всю душу піднесеної нації»⁴.

Цінність Універсалу полягала ще й в тому, що Центральна Рада заговорила в ньому «як влада», відзначав М. Грушевський⁵.

Незабаром, 29 червня 1917 р., до життя був покликаний Генеральний Секретаріат, перший уряд автономної України, інститут, який повинен був реалізувати висунені в I Універсалі положення.

Спостерігаючи, як Україна набуває атрибутів державності, Тимчасовий уряд почав виказувати деяке розуміння українських проблем і шукати порозуміння з Центральною Радою. Саме з цією метою 11 липня 1917 р. до Києва при-

¹ Чотири Універсали. К., 1990. С. 5.

² Див.: Мироненко О. М. Світоч Української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. К., 1995. С. 123.

³ Нагаєвський І. Історія української держави двадцятого століття. К., 1994. С. 79.

⁴ Винниченко В. Відродження нації: У трьох частинах. Ч. 1. К., 1990. С. 225.

⁵ Див.: Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 22.

були міністри Тимчасового уряду І. Церетелі, М. Терещенко, О. Керенський.

Після довгих нарад і вагань між депутацією Тимчасового уряду і Центральною Радою було досягнуто угоди: Тимчасовий уряд визнавав за крайовий виконавчий орган Генеральний Секретаріат, який обере Центральна Рада після доповнення її складу представниками національних меншостей України; Центральна Рада не буде здійснювати самочинних кроків до автономії до скликання Установчих зборів; Тимчасовий уряд погоджувався на розробку Центральною Радою автономного статуту України, що згодом мав бути затверджений російськими Установчими зборами.

Ця домовленість була оприлюднена двома документами: Заявою Тимчасового уряду і II Універсалом Центральної Ради, які з'явилися 16 липня 1917 р.

29 липня 1917 р. Генеральний Секретаріат підготував Статут Вищого Управління України, що мав стати правовою основою діяльності адміністрації краю, а водночас нормувати стосунки Генерального Секретаріату з Тимчасовим урядом.

І хоча Статут не був затверджений, він заслуговує на увагу як історичний документ; висвітлюючий, якої ж автономії і якого державного механізму ждали провідники українського національного руху.

У відповідності із Статутом Генеральний Секретаріат був «найвищим крайовим органом управління на Україні». Його склад обирався Центральною Радою, хоча і затверджувався Тимчасовим урядом. У всій своїй діяльності Генеральний Секретаріат був відповідним перед Центральною Радою, яка, таким чином, визнавалась за вищий революційний орган в Україні.

До складу Генерального Секретаріату мали входити 14 секретарів, а саме: в справах внутрішніх, фінансових, військових, харчових, земельних, юстиції, освіти, національних, торгу, промисловості, пошти й телеграфу, праці, доріг, генеральний контролер і генеральний писар. Структура Генерального Секретаріату свідчить про те, що його підрозділи мали охоплювати всі основні сфери державного, господарського і національно-культурного будівництва в Україні.

Статус Генерального Секретаріату як керівного органу в Україні з усією очевидністю впливає з п. 5 і 6, де йдеться про те, що «свою власть Генеральний Секретаріат здійснює через усі урядові органи на Україні», а «всі урядові органи на Україні підлягають власті Генерального Секретаріату»¹.

¹ Винниченко В. Відродження нації. Ч. 1. С. 299.

Статут передбачав ввести посаду державного секретаря України при Тимчасовому уряді, який мав дбати про інтереси України і передавати через Генеральний Секретаріат проекти законів на схвалення Центральної Раді. Закони мали набувати чинності: з моменту їх проголошення українською мовою в офіційному «Віснику законів».

Статут ретельно регламентував основи взаємовідносин між Генеральним Секретаріатом і Центральною Радою. В період між сесіями Центральної Ради Генеральний Секретаріат відповідав перед Малою радою. В разі незгоди Генерального Секретаріату з рішенням Малої ради в будь-якій справі остання переносилася на розгляд Центральної Ради, засідання якої скликалось негайно. Центральна Рада могла висловити недовіру Генеральному Секретаріату, що означало його відставку.

Важливість Статуту у справі розбудови української державності важко переоцінити. Навіть короткий огляд основних його положень дозволяє зробити висновок, що автори Статуту перенесли центр ваги на діяльність крайових, тобто українських, органів, в чому бачили запоруку розбудови української автономії. На думку М. Грушевського, Статут мав стати «першою Конституцією України»¹.

Віддаючи належну повагу цьому документу, слід відзначити, що Статут мав й суттєві недоліки. По-перше, в ньому немає згадки про територію, на яку б розповсюджувалася влада Генерального Секретаріату. Інакше кажучи, Статут не визначав територіальні межі української автономії. Провід Центральної Ради вважав некорисним для розвитку українського державного життя висувати цю проблему в той час, бо її розв'язання залежало від рішення самого населення. Однак цей аргумент не є переконливим, бо ця важлива й основна проблема, раніше чи пізніше, мусила бути вирішена, і без цього не можна було думати про налагодження роботи адміністрації. По-друге, в Статуті не було мови про те, звідки автономна Україна буде брати кошти на утримання уряду, війська, шкіл тощо.

Для узгодження остаточного тексту Статуту до Петрограду було відряджено другу делегацію під проводом голови Генерального Секретаріату В. Винниченка.

Другу депутацію до Петрограду було здійснено у дуже складний час. Політична атмосфера була вкрай напружена. Тимчасовий уряд кілька днів тому придушив спробу більшовицького повстання, виникла криза кабінету. Новий коаліційний уряд на чолі з О. Керенським значно поправив, а в

¹ *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. С. 32.

національному питанні зайняв центристську позицію. З цих причин делегація не змогла отримати згоди уряду на затвердження Статуту. І лише 17 серпня 1917 р. Тимчасовий уряд видав свою «Тимчасову Інструкцію для Генерального Секретаріату».

Без перебільшення можна сказати, що Інструкція була прямим запереченням принципів, на яких будувався Статут¹.

«На час до вирішення справ про місцеве врядування Установчими Зборами по справах місцевого врядування Україною, — зазначалось в п. 1, — вищим органом Тимчасового уряду є Генеральний Секретаріат, склад якого призначає Тимчасовий уряд по пропозиціям Центральної Ради»².

На відміну від Статуту, Інструкція зовсім по-іншому визначала статус Генерального Секретаріату. Він був визнаний органом ані Центральної Ради, ані України, а Тимчасового уряду. Таким чином, свої повноваження він одержував не від української демократії, об'єднаної в Центральній Раді, а від Тимчасового уряду. Цим принижувалось значення Центральної Ради, яка ставала дорадчим, приватним органом при Генеральному Секретаріаті, який, в свою чергу, згідно з Інструкцією був органом Тимчасового уряду.

Те, чого не зробила Центральна Рада ані в II Універсалі, ані в Статуті, було зроблено Тимчасовим урядом в Інструкції, а саме: визначені територіальні межі української автономії. «Повноваження Генерального Секретаріату поширюються на губернії: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську і Чернігівську», — говорилось в п. 2³. Тим самим з української території, етнографічно, географічно й економічно суцільної, Інструкція вивиривала певну частину, розриваючи живі, органічні зв'язки її з рештою краю. При цьому найбагатші області (Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія і Бессарабія) виключались із сфери впливу Генерального Секретаріату і, таким чином, визнавались неукраїнськими.

У порівнянні із Статутом Інструкція майже удвічі скорочувала чисельність генеральних секретарств, викреслюючи з органічної роботи нового уряду такі важливі справи, як продовольча, судова, військова шляхи сполучення, пошта і телеграф.

Своєю Інструкцією Тимчасовий уряд довів, що він не мав на думці надання Україні справжньої автономії, а на-

¹ Див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. К., 1993. С. 101.

² Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993. С. 72.

³ Там же.

магався відновити давнє царське генерал-губернаторство початку XVIII століття¹.

Фактично угоду про надання Україні автономії було зірвано, і відповідальність за це цілком лягає на російський уряд.

Ставлення до Інструкції було подвійне. З одного боку, В. Винниченко зазначав, що Інструкція «була першою дійсною й дієвою Конституцією України»², а з другого — той же В. Винниченко не без іронії писав, що Інструкція була «тимчасовою» і затверджена вона була «тимчасовим» урядом, тому «крім найвних людей, ніхто не дивився на неї серйозно»³.

І як не дивно, ці суперечливі твердження відбивають реальне становище справ. Авторам Інструкції не вдалось перетворити Україну на провінцію Росії, а Генеральний Секретаріат — на орган Тимчасового уряду. У даному випадку на користь України спрацював внутрішній хаос, що панував у Росії, тому Петроград так і не зміг упроводити до кінця ті засади, які виголосив у своїй Інструкції. Тому Центральна Рада й надалі продовжувала вести відносно самостійну політику в Україні⁴.

7 листопада 1917 р. більшовики захопили владу в Петрограді. Тимчасовий уряд було повалено.

З самого початку Центральна Рада негативно поставилась до більшовицького перевороту в Петрограді. На звістку про нього Центральна Рада прийняла таку резолюцію: «Визнаючи, що влада як у державі, так і в кожному окремій краї повинна перейти до рук усїєї революційної демократії, вважаючи недопустимим перехід усїєї влади виключно до рук Рад Робітничих і Солдатських Депутатів, які є лише частиною організованої революційної демократії, Українська Центральна рада через це висловлюється проти повстання в Петрограді».

Незабаром Генеральний Секретаріат у своєму закликуні «До всіх громадян України!» заявив, що «буде рішуче боротись з всякими спробами підтримувати петроградське повстання»⁵.

Нарешті 20 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла III Універсал, який започатковував принципово новий етап в розбудові української державності, а саме — ство-

¹ Див.: *Нагаєвський І.* Історія Української держави двадцятого століття. С. 84.

² *Винниченко В.* Відродження нації. Ч. 1. С. 338.

³ Там же. Ч. 2. С. 37.

⁴ Див.: *Гунчак Т.* Україна: перша половина XX століття. С. 102.

⁵ Національні відносини в Україні у XX ст. С. 55.

рення самостійної української держави. Центральним положенням III Універсалу було проголошення Української Народної Республіки. «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою»¹.

Універсал підтверджував раніше зроблене Генеральним Секретаріатом розпорядження про поширення юрисдикції Української Народної Республіки на губернії: Київську, Волинську, Подільську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Херсонську і Таврійську (без Криму), Долю Курщини, Холмщини і Вороніжчини й інших територій з українською більшістю мало вирішити саме населення.

В плані державотворення проголошення III Універсалу було, безперечно актом великої історичної ваги. Український народ рішуче задекларував свою волю, свій потяг до свободи, своє право розпоряджатися всіма справами власної держави. Про значення Універсалу так писав один з його творців В. Винниченко: «Тепер ми мали всі засоби для того. Всі державні апарати переходили до рук Генерального Секретаріату всі фінансові засоби були до його розпорядимості, вся військова сила підлягала його наказам»².

Проголошуючи своїм III Універсалом Українську Народну Республіку, Центральна Рада не зрікалася ідеї федерації. «Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, — йшлося в Універсалі, — щоб уся Російська Республіка стала федерацією рівних і вільних народів»³.

Коли українські діячі говорили про федерацію, то вони мали на увазі не вже зліквідований Тимчасовий уряд, а нову федерацію народів, які входили до складу колишньої Російської імперії⁴.

Але, на жаль, вони не до кінця розуміли, що більшовицький переворот у Росії ґрунтовно змінив політичні обставини, коли сама думка про федерацію з Росією, де на той час вже міцно засіли більшовики, ставала зайвою і треба було всіляко сконцентруватися на будівництві власної незалежної держави.

Практично так воно й було: український уряд розбудовував державне життя цілком самостійно. Проте ні він, ані

¹ Чотири Універсали. С. 10.

² Винниченко В. Відродження нації. Ч. 2. С. 81.

³ Чотири Універсали. С. 10.

⁴ Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 р. К., 1995. С. 472.

українська спільнота не були певні того, якою мала бути остаточна форма власної держави¹.

Розвиток подій дуже скоро переконав Центральну Раду в необхідності відмови від федерації і побудові суверенної української держави. 9 січня 1918 р. IV Універсалом було проголошено самостійність і незалежність Української Народної Республіки².

Надійшла до редколегії 08.01.96

О. Ф. СКАКУН, чл.-кор. АПрН України

ПОЛІТИЧНІ І ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ В. ВИННИЧЕНКА

Володимир Кирилович Винниченко (26.07.1880—06.03.1951) належить до плеяди видатних політичних лідерів, державних діячів України 10—30-х рр. ХХ ст. М. Грушевський, М. Міхновський, П. Скоропадський, Д. Донцов, С. Єфремов, С. Петлюра та інші — його сучасники. Кожний з них по-своєму любив Україну і пропонував свій підхід до вирішення проблем її національного державного будівництва. В статті передбачається висвітлити своєрідність політичних і правових поглядів В. К. Винниченка в контексті історії ідей про державність України і в порівнянні із спробами моделювання української державності його сучасниками на початку ХХ ст.

Історичний досвід осмислення політичних і правових проблем найкращими представниками української нації надзвичайно важливий в сучасних умовах, коли українська нація відродила власну державність, перетворилася із «недержавної» в «державну», коли накреслений напрямок державного будівництва — демократична соціальна правова держава. Адже В. К. Винниченко був причетний до створення української державності на початку ХХ ст., і його вдачі і помилки мають вихід на сьогоднішній день, останні можуть стати застереженням для сучасних політичних і державних діячів. Тим більш, що накреслений напрямок сучасного державного будівництва України відповідає мріям В. К. Винниченка.

Творчості В. К. Винниченка як письменника і політичного діяча почали приділяти увагу лише після проголошення в СРСР перебудови і особливо після набуття Україною стату-

¹ Див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. С. 113—114.

² Чотири Універсали. С. 14.