

**ОМАРОВА А. А.,**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри історії держави і права  
України та зарубіжних країн  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

**ШТАНА І. В.,**

студент факультету адвокатури  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 340.15(477)«19»

### ЦЕНТРАЛЬНА РАДА ТА ПРОБЛЕМА ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕРЖАВИ ПІД ЧАС БІЛЬШОВИЦЬКОЇ АГРЕСІЇ

У статті досліджено діяльність Центральної Ради з моменту проголошення III Універсалу до державного перевороту і встановлення Гетьманату П. Скоропадського. Розглянуто і проаналізовано III і IV Універсали Центральної Ради, а також Конституцію УНР 1918 р.

**Ключові слова:** Українська Народна Республіка, Центральна Рада, універсали ЦР, Конституція УНР.

В статье исследуется деятельность Центральной Рады с момента провозглашения III Универсала до государственного переворота и установления Гетьманата П. Скоропадского. Рассмотрены и проанализированы III и IV Универсала Центральной Рады, а также Конституция УНР 1918 г.

**Ключевые слова:** Украинская Народная Республика, Центральная Рада, универсала ЦР, Конституция УНР.

The article studies the activity of the Central Rada since the proclamation of the Third Universal and the coup d'état and the establishment of Hetmanate P. Skoropadsky. The III and IV Universals of the Central Rada, as well as the Constitution of the UPR of 1918, were considered and analyzed.

**Key words:** Ukrainian People's Republic, Central Rada, universals of the Central Rada, Constitution of the UPR.

**Вступ.** Століття бою під Крутами і Берестейського мирного договору спонукає до того, щоб ще раз звернутися до історії, осмислити, а інколи переосмислити події, особливо ті, що мали місце під час військової агресії і складних політичних і соціально-економічних умов, а також вивчити досвід використання добровольчих сил і співпраці з іншими державами задля збереження державності та територіальної цілісності. Звісно, це дає змогу визначити історичні особливості національної дипломатії і враховувати її помилки.

Передусім вкажемо, що діяльності Центральної Ради приділяли увагу такі науковці, як: В.Ф. Верстюк, П.П. Гай-Нижник, Л.Є. Дещинський, В.М. Єрмолаєв, В.О. Рум'янець, В.І. Улянич, С.Ю. Шаповалов, А.І. Яковлів та ін. Хоча їх дослідження мають системний характер, проте в контексті сучасних реформ і політичної ситуації в Україні вбачається за необхідне переосмислення історичного досвіду для недопущення тогочасних помилок сьогодні.



**Постановка завдання** – проведення історико-правового аналізу діяльності Центральної Ради в період із початку більшовицької агресії до її падіння, врахування помилок і запозичення корисного досвіду, що сприятиме проведенню нинішніх реформ і дозволить прогнозувати політичні дії.

**Результати дослідження.** Більшовицький переворот у Петрограді докорінно змінив політичну обстановку та розстановку сил. Проте Центральна Рада (далі – ЦР) відразу цього не зрозуміла і продовжувала мислити федеративно, що знайшло відображення у III Універсалі (підписаному 7 жовтня 1917 р.) [1]. Саме в цей час Англія і Франція визнають УНР, що зроблено з метою залучення у війну на бік Антанти України [2, с. 123]. Проте з огляду на те, що країни Антанти не могли реально допомогти Україні в боротьбі з більшовиками та Четвертним союзом, а також на початі більшовиками переговори з Четвертним союзом, ЦР прийняла рішення про мирні переговори з останнім. Українці бажали припинення війни. Отже, за таких умов був оголошений III Універсал, що розглядався як своєрідна реакція на жовтневий переворот у Петрограді. У ньому, Універсалі, йшлося про створення Української Народної Республіки – УНР, але у федерації з Російською Республікою. До скликання Установчих Зборів затверджувалося верховне становище ЦР і Генерального Секретаріату як законодавчого органу й уряду. Універсалом вказувалися землі, які входять до УНР за етнічним принципом; закріплювалося право на місцеве самоврядування; скасовувалася приватна власність на землю, а отже, вона переходила до «трудового народу» без викупу; проголошувалися демократичні свободи (слова, друку, зібрань, союзів; свобода віросповідання та політичної діяльності); права на автономію національних меншин; восьмигодинний робочий день, а також заборона смертної кари [1]. Щодо цього документа Грушевський писав: «Не розриваючи з федералістичною традицією як провідною ідеєю нашого національно-політичного життя, ми мусимо твердо сказати, що тепер наше гасло – самостійність і незалежність» [3, с. 8]. Утворення власної держави з окресленням її території було великим кроком вперед для українського політикуму того часу і в тих умовах. Проте закріплення в тексті Універсалу положення про федеративний зв'язок із Російською Республікою свідчило про неготовність провідних діячів ЦР до радикальних дій, бо більшість із них належала до соціалістів.

Проте 4 грудня 1917 р. Рада народних комісарів оголосила ЦР ультиматум, у якому висувалися вимоги утримувати з Росією спільний фронт; не пропускати на Донщину військові частини; пропустити на південь війська більшовиків і припинити роззброювати більшовицькі полки в Україні. На відповідь було надано 48 годин, за відмови – війна. Генеральний Секретаріат 7 грудня надав відкриту відповідь, яка містила категоричну відмову. У цей час більшовицькі загони рухалися на південь (офіційно – на Дон), 9 грудня захопили Харків і просувалися далі. І вже під час наступу військ на Київ сили більшовиків налічували до 40 тис., а українських вояків під командуванням С. Петлюри, які були розкидані по всій країні, – близько 15 тис. Більшовики шляхом терору і затримки цих частин на підконтрольних їм територіях намагалися не допустити повернення українізованих дивізій в Україну [5, с. 98]. Саме ці події підштовхнули до визнання нереальними і навіть шкідливими ідей В. Винниченка: «Не треба нам своєї армії, а знищення всяких постійних армій. Не українську регулярну армію нам треба організувати! Українського мілітаризму не було і не повинно бути» [4, с. 6]. Таким чином, перед ЦР гостро постала проблема формування власних збройних сил.

Більшовики 22 грудня 1917 р. почали мирні переговори з країнами Четвертного союзу, репрезентуючи народи колишньої Російської Імперії. Уже 24 грудня 1917 р. з метою ведення власної зовнішньої політики делегати від ЦР розпочали власні переговори [6, с. 11], бо ЦР розуміла, що розпад Російської Імперії є шансом для України проголосити незалежність, до того ж, щоб мати змогу укласти мирний договір, ЦР повинна стати суб'єктом міжнародного права якомога швидше, створивши незалежну державу. Саме коли більшовики взяли перерву у переговорах, здебільшого з метою затягування часу, щоб замість ЦР український народ представляла більшовицька влада, ЦР прийняла IV Універсал, оскільки досить склад-



но визнати незалежність країни, якщо вона сама цього не проголосила. Щоправда, незалежність УНР фактично була вже визнана й Англією з Францією, які направили до неї послів [2, с. 123], і більшовиками, які висунули ультиматум, і Центральними країнами, які почали вести з ЦР переговори. Однак ЦР мусила проголосити свою незалежність, що вона 9 січня і зробила.

Таким чином, УНР за IV Універсалом оголошувалася незалежною державою, проте закріплювалося, що Українські Установчі збори, які мають бути скликані якнайшвидше, повинні вирішити питання про федеративний зв'язок із народними республіками колишньої Російської держави [13, с. 146]. На думку В.О. Рум'янцева, це пояснюється тим, що провідні діячі ЦР належали до тих політиків України, які обмежувалися вимогою права нації на самовизначення у складі Російської демократичної федеративної республіки і майже до кінця 1917 р. не визнавали можливості створення незалежної Української держави [14, с. 143]. Планувалося проведення виборів до Установчих зборів, заміна армії народною міліцією, закріплювалося бажання мирного співжиття з іншими державами і продовження переговорів із країнами Антанти, засуджувалася діяльність більшовиків, під контроль держави бралися сфери торгівлі, банківської справи і промисловості, підтверджувалися як передача землі селянам, так і демократичні свободи, проголошені в III Універсалі [7]. Під час промови при оголошенні цього Універсалу Грушевський сказав: «Народ давно вже жадає миру, а так звані «народні комісари» кличуть його на нову «священну» війну... Крім того, ці «народні комісари» насилають на Україну своїх «красногвардейцев» для братогубної війни. Щоб мати змогу самим укласти мир і завести лад та спокій, Центральна Рада постановила не відкладати таких важних справ до Установчої ради. Зібравшись 9 січня, Мала рада постійно засідала аж до цього часу й постановила проголосити Четвертий Універсал» [8, с. 85]. Таким чином, ЦР, проголосивши IV Універсал, здійснила одвічну мрію українського народу – мати власну, незалежну державу. Вважасмо, що наявність положення Універсалу про федеративний зв'язок із народними республіками колишньої Російської держави не применшує його здобутків, адже головною ідеєю, яка «проходить червоною ниткою» через увесь текст документа, є ідея самостійного вирішення як внутрішньо-, так і зовнішньодержавних питань урядом і парламентом УНР. Засудження дій більшовиків та оголошення боротьби з ними на території України свідчить про неприйняття класових ідей більшовиків і їх методів встановлення влади на територіях колишньої Російської імперії.

Однак січневе повстання на заводі «Арсенал» не дозволило малочисельній українській армії вести ефективні бойові дії проти більшовиків. Отже, у бою під Крутами 30 січня 1917 р. шеститисячну більшовицьку армію довелося стримувати 400 студентам, які проявили надзвичайний героїзм і самовідданість українській державі. Проте зупинити армію більшовиків їм усе-таки не вдалося, хоча вони її затримали приблизно на 4 дні [9]. Більшовики просувалися далі, і 8 лютого захопили Київ. Напередодні уряд і залишки війська були змушені покинути місто. Жертва відданих Україні добровольців дозволила у майбутньому продовжити існування УНР, а також дала змогу українській делегації укласти договір. Під час похорону героїв бою під Крутами М.С. Грушевський сказав: «Велике щастя згинути так, у боротьбі, а не дезертирами, не нейтральними, не замішаними в юрбі страхополохами, що безплатними пасажирами силкуються прослизнути в нове царство української свободи. Велике щастя окупити своєю кров'ю забезпечення цієї свободи!».

Відсутність боєздатної української армії, що могла протистояти більшовицькій агресії, призвела до зміни ЦР зовнішньополітичної орієнтації з Антанти на Центральні держави, хоча вже було досягнуто визнання УНР з боку Франції і Великої Британії. У ніч з 8 на 9 січня, за декілька годин до того, як у Брест-Литовську дізналися, що більшовики захопили Київ, був прийнятий Брестський мирний договір, однією з умов для підписання угоди була підконтрольність Києва УНР [6, с. 12]. Саме цей договір ціною використання природних багатств і родючості української землі дав змогу ЦР повернути контроль над державою, а одним із пунктів договору було «постачання Україною 1 млн тон зерна, м'яса, круп до липня 1918 р.» [6, с. 12]. Однак саме він призвів і до німецько-австрійської окупації.



Зупинимося на цьому детальніше. Так, 9 лютого 1918 р. М. Любинський підписав звернення до німецького народу з проханням надати Україні військову допомогу [10]. Тому з метою дотримання умов договору на українську територію вступили 450 тисяч німецьких і австрійських воїнів. Вже 1 березня більшовики відступили під наступом військ К. Прісовського, у той час як німецькі війська ввійшли до Києва тільки 3 березня [6, с. 12]. Це є свідченням того, що реорганізовані українські війська під командуванням справжнього військового стали досить боєздатними та могли стати на захист територіальної цілісності своєї держави.

Німеччина дуже потребувала українського продовольства, але вона стикнулася з тим, що через фактично воєнний стан на території України ЦР майже не мала впливу на місцях, і не було апарату управління, який забезпечив би виконання договору [6, с. 13]. Однак ЦР не відступила від ідеалів III Універсалу, офіційно проголосивши: «як віддала вона всю землю робочому народу, так на тім і стоїть, і закони, видані на користь робітників, також залишатимуться в силі» [6, с. 13]. Саме ця політика призвела до конфлікту з окупаційною адміністрацією, адже Німеччина потребувала продовольства, в той час як селяни без допомоги великих землевласників, яким земельні комітети не надавали дозволу, не могли засіяти усі орні землі. З огляду на це Ейхгорн видав наказ, «що селяни під загрозою «заслуженої кари» не повинні перешкоджати великим землевласникам засівати лани» [6, с. 13]. Цей наказ викликав негативну реакцію як із боку ЦР, так і з боку селянства. ЦР виступила із заявою, відповідно до якої німецьке та австро-угорське вище командування не має право самовільного втручання у внутрішні справи України, а також підкреслювалося, що німецьке військо було покликано для допомоги ЦР у встановленні порядку в Україні лише в межах, які визначить уряд УНР. Проте ця заява не влаштувала окупаційну владу, а отже, було остаточно вирішено провести державний переворот. Так, 29 квітня на з'їзді хліборобів головою держави було оголошено П. Скоропадського. Як пізніше писав у своїх спогадах П. Скоропадський, якщо б не він, то «німці кілька тижнів пізніше завели б на Україні звичайне генерал-губернаторство» [6, с. 14].

Останнім рішенням ЦР було прийняття Конституції УНР [12]. Як висловлювався А. Яковлів, основні принципи Конституції УНР були закладені ще в III Універсалі [11, с. 114]. Конституція УНР вмістила найкращі ідеї конституційного права Європи і США [2, с. 138–139]. Вона затверджувала принцип децентралізації, але не окреслювала юрисдикцію державних органів і місцевого самоврядування; невизначеною була і територія УНР; національним меншинам надане право на автономію, яке у довготривалій перспективі могло викликати проблеми [2, с. 147]. Підтверджувалися політичні і громадянські права громадян, встановлювалося, що право обирати і бути обраним надається з 20 років, але вказувався механізм обмеження цих прав за злочини чи у надзвичайних ситуаціях. Верховним органом проголошувалися Всенародні Збори, голові Зборів надано функції президента республіки і голови Ради міністрів; до Зборів депутати обиралися загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат від 100 тис. виборців; вказано порядок роботи Зборів. Промульгація законів відбувалася лише за підписом голови Зборів або його «товаришів» і секретаря. Оголошувалося, що Рада міністрів повинна «не втручатися до справ, тим Радам і Управам визначених», а «тільки контролювати і координувати їх діяльність». Вищим судовим органом ставав Генеральний суд, колегія якого обиралася Зборами на п'ять років, суд здійснювався іменем УНР. Як зазначає В.М. Єрмолаєв, Конституція УНР закріплювала найважливіші демократичні принципи: суверенітет народу, народовладдя за безпосередньої і представницької участі народу в центральних і місцевих органах влади, обмеження державної влади закріпленими в Основному Законі правами і свободами громадян [15, с. 155]. Охарактеризувати державний устрій за Конституцією можна як парламентську республіку. У цілому Конституція була досить прогресивним документом, але тоді законотворцям банально не вистачило часу, щоб виключити з неї всі неточності і конкретизувати деякі моменти, адже її було прийнято майже в початковому варіанті [2, с. 139]. Отже, Конституція закріплювала основні досягнення світового консти-



туціоналізму: народовладдя, поділ влади на три гілки та їх взаємодію, верховенство парламенту тощо. Наявність вищезазначених недоліків у положеннях цієї Конституції аж ніяк не применшує її ролі у формуванні вітчизняної політико-правової думки та пам'ятки історії держави і права України.

**Висновки.** Діяльність ЦР стала важливим етапом в історії вітчизняного державотворення і безцінним досвідом для сучасного українського політикуму. Політична спрямованість ЦР у цей період пройшла від федералізму за III Універсалом до самостійної парламентської республіки за Конституцією УНР. Між цими документами простежується зв'язок і очевидно стає еволюція думок діячів ЦР. На цьому шляху вона зіткнулася з військовою агресією більшовиків, проблемою формування власних військ, захопленням більшовиками Києва, укладенням Брестського миру й окупацією України Центральними країнами. Цей період історії засвідчує здатність українського народу зорганізуватися в добровільчу військову силу, яка змогла дати відсіч більшовицькій агресії, а прийняті нормативно-правові документи ЦР є показником здатності українського парламенту того часу до рішучих дій. Однак відсутність професійної регулярної національної боєздатної армії, що змогла б відстояти державний суверенітет і територіальну цілісність УНР, а також фактично свідомо нездатність ЦР дотриматися умов Брестського мирного договору (оскільки провідні діячі ЦР розуміли, що за політичних і воєнних умов, що склалися, вони не здатні повною мірою виконати поставку зерна і хліба у Німеччину), призвела до трагічних наслідків для шойно створеної держави. Події столітньої давнини є безцінним досвідом для діяльності сучасного парламенту й уряду України: постійне підтримання високої боєздатності професійної армії є запорукою незалежності держави, а зважена міжнародна діяльність – гарантом надійної співпраці з іноземними державами.

#### Список використаних джерел:

1. Універсал Української Центральної Ради (III). Універсал від 7 листопада 1917 р.
2. Рум'янцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр.: національно-демократична і радянська альтернатива: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1998. С. 113–150.
3. Методичні рекомендації та довідкові матеріали до 150-річчя від дня народження Михайла Грушевського (1866–1934 рр.): на допомогу клубним працівникам. укладач Ловягин А.В. Краматорськ, 2016. 11 с.
4. Дециньський Л.Є. Зовнішньополітична діяльність України в період Гетьманського уряду та Директорії (квітень – грудень 1918 р.). Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2004. № 502. С. 3–12.
5. Шаповалов С.Ю. Боротьба УНР проти більшовицької агресії (грудень 1917 – січень 1918 рр.): уроки і сучасність. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2004. № 670. С. 96–100.
6. Дециньський Л.Є. Відновлення побудови Української держави та встановлення дипломатичних відносин в період Центральної Ради (березень 1917 – квітень 1918 рр.). Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2012. № 724. С. 3–15.
7. Універсал Української Центральної Ради (IV). Універсал від 9 січня 1918 р.
8. Грушевський М.С. Твори: у 50 т. / редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. Львів: Світ, 2007. Т. 4. Кн. 1. С. 85.
9. Улянич В.І. Правда про бій під Крутами. Воєнна історія. 2008. № 1(37).
10. Гай-Нижник П.П. Фінансові аспекти Берестейського договору 1918 р. для УНР. Формування та діяльність українських національних урядів періоду Української революції 1917–1921 рр. Кам'янець-Подільський: Оіном, 2008. С. 200–213.
11. Яковлів А.І. Основи Конституції У.Н.Р. Нью-Йорк: Говерля, 1964. 63 с.
12. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Конституція від 29 квітня 1918 р.
13. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Київ: Наукова думка, 1996.



14. Рум'янець В.О. Проголошення незалежності Української Народної Республіки (до 100-річчя четвертого Універсалу). Вісник Національної академії правових наук України. 2017. № 4(91). С. 143–155.

15. Єрмолаєв В.М. Механізм народовладдя за Конституцією УНР 1918 р. (до 90-річчя конституційного акта України). Вісник Академії правових наук України. 2008. № 3(54). С. 152–58.

**ПОЧЕПЦОВ Ю. В.,**

аспірант

*(Інститут держави і права*

*імені В. М. Корецького*

*Національної академії наук України)*

УДК 340.132

### **ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВА ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ**

У статті автором проаналізовані та узагальнені наукові підходи до розуміння ефективності права як юридичної категорії. Встановлено етимологічне розуміння словосполучення «ефективність права». Виокремлено та проаналізовано ознаки ефективності права. Уточнено категоріальне визначення «ефективності права».

**Ключові слова:** *ефективність права, дія права, реалізація права, ціль права, ефективність правового регулювання, ефективність механізму правового регулювання.*

В статье автором проанализированы и обобщены научные подходы к пониманию эффективности права как юридической категории. Установлено этимологическое понимание словосочетания «эффективность права». Выделены и проанализированы признаки эффективности права. Уточнено категориальное определение «эффективности права».

**Ключевые слова:** *эффективность права, действие права, реализация права, цель права, эффективность правового регулирования, эффективность механизма правового регулирования.*

In the article the author analyzed and summarized the scientific approaches to understanding the Law efficiency as a legal category. An etymological understanding of the phrase «Law efficiency» has been established. Indicators of the Law efficiency are singled out and analyzed. The categorical definition of «Law efficiency» is specified.

**Key words:** *law efficiency, law action, law implementation, law purpose, legal regulation efficiency, legal regulation mechanism efficiency.*

**Вступ.** Проблема формування та розвитку понятійно-категоріального апарату юридичної науки займає одне з центральних місць у системі наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-правознавців. Це пояснюється наявною неусталеністю

