

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ І НАСЕЛЕННЯ В ЧАСИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

**НОВІЧЕНКО Андрій - доктор філософії, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**DOI 10.32782/NP.2022.3.2**

---

*У сучасний період історичного розвитку України особливої важливості набуває питання про розмежування повноважень і функцій регіональних і центральних органів управління країною. Багато в чому його рішення залежить від знаходження ефективного балансу взаємодії між ними в рамках формування єдиної цілісної системи державної організації, яка є найважливішою умовою майбутнього процвітання України як демократичної, соціально орієнтованої держави, яка відстоює права громадян на всій своїй території.*

*Події, які відбулися в жовтні 1917 р. у Петрограді, спонукали, нарешті, Українську Центральну Раду (ЦР) зробити рішучий крок на шляху відновлення державності України. Це було не стільки результатом національно-визвольного руху в Україні, скільки реакцією ЦР на розвал царської влади в Росії. Влада, яка панувала на території сучасної України в ті часи, прагнула «привести» українські землі до незалежності. Її діяльність здійснювалась з урахуванням демократичних цінностей, яка була направлена на створення нової суспільно-державної моделі, що могла вирішити основні проблеми модернізації громадського і політичного устрою країни.*

*Суспільно-державні відносини, які розвивались на території сучасної України в ті часи, потребували свого врегулювання відповідного нормативно-правовими актами, з метою створення, розвитку та подальшої їх спрямованості на взаємодію тогочасних органів влади та суспільства.*

*Ключові слова: влада, населення, органи влади, боротьба, незалежність.*

### **Постановка проблеми**

Особливої уваги набуває дослідження характеру функціонування тих органів центральної державної влади, які при виконанні своєї діяльності несли відповідальність за стан справ на місцях, контролювали обстановку в країні і вирішували завдання спрямовані на усунення різних загроз чинного державного і суспільного устрою, боротьбу з кримінальними правопорушеннями і збереження правопорядку та їх взаємодію з громадськістю тих часів. Виходячи з цього, особливий інтерес викликає діяльність та взаємовідносини тих органів, які покликані гарантувати безпеку громадян країни, з суспільством у переломні періоди історичного розвитку соціуму.

### **Стан дослідження проблеми**

Діяльність Української Центральної Ради досліджувалась багатьма науковцями, серед яких є В.Д. Бакуменко, М.Ю. Бурдін, М.Ю. Бунін, В.В. Баштанник, О.М. Головка, В.В. Землянська, П.М. Каркач, А.Ю. Іванова, В.М. Кравчук, М.І. Мичко, Т.О. Подковенко, Є.М. Попович, В.В. Сухонос, О.Н. Ярмиш та інші. Дослідження вказаних учених внесли вагомий внесок у вивчення законодавчої системи Української Центральної Ради. Проте, на теперішній час є нагальна потреба у додатковому дослідженні правового забезпечення

взаємовідносин органів влади та населення у часи Української Центральної Ради, за допомогою якого можна виявити недоліки та позитивні моменти взаємодії тогочасних органів влади та суспільства та використати результати дослідження для врегулювання партнерських відносин між поліцією та об'єднаннями громадян, діяльність яких спрямована на підвищення рівня протидії кримінальним правопорушенням та охороні правопорядку.

**Завдання і мета статті** полягають у дослідженні діяльності органів влади за часів Української Центральної Ради. Аналіз взаємовідносин між органами влади тих часів та суспільством, правове забезпечення таких партнерських взаємин у період часу функціонування Української Центральної Ради.

#### **Наукова новизна дослідження**

У сучасній Україні відбувається впровадження нової моделі взаємовідносин між правоохоронними органами, територіальною громадою та населенням, яка направлена на підвищення рівня протидії кримінальним правопорушенням та охороні правопорядку.

Дослідження діяльності та взаємодії органів влади та населення в часи УЦР є досить значним для сучасної України. За допомогою цього дослідження та аналізу можна виокремити певні недоліки та, навпаки, позитивні моменти здійснення партнерських взаємин між органами влади та населенням тих часів та враховувати їх при удосконаленні сучасних підходів взаємодіяльності між поліцією та громадськістю, спрямованих на підвищення рівня протидії кримінальним правопорушенням та охороні правопорядку.

#### **Виклад основного матеріалу**

Безсумнівно, період «панування» Української Центральної Ради є спробою будівництва нової державної і суспільної моделі, заснованої на демократичних цінностях. Цей період вітчизняної історії багато в чому перегукується з масштабними соціально-політичними потребами, що відбували-

ся в 1917-1918 р.р. під час революційних подій і початку Української революції. У той період відбувалася закладка основних характеристик нової суспільно-державної моделі, спостерігався процес переходу від колишньої організації державної влади до нової, у рамках якої вирішувалися основні проблеми модернізації громадського і політичного устрою країни.

На початок 1917 року як держава Російська імперія вичерпала свій політичний потенціал. Корупція і неефективність системи, виснажлива Світова війна, виснаження людських і економічних ресурсів, наявність величезної кількості озброєних людей при слабкій системі контролю та активізації антисистемних політичних організацій привели до повного провалу імперської держави. Для революційної ситуації характерно виникнення безлічі «альтернативних центрів влади». У 1917 році в Російській імперії виникає безліч альтернативних «урядів» і «державних проєктів», які претендували на контроль над всією імперією або над частиною її земель та народів. При цьому політична уява і стратегії державного будівництва як революціонерів, так і різних інших політичних груп формувалися за двома базовими моделями державного будівництва.

Перша модель пов'язана з подіями Лютневої революції. У лютому-березні 1917 року завдяки успішному перевороту в столиці імперії і зречення монарха від влади в Росії виникло республіканське правління. Державне будівництво, як правило, пов'язане з повним провалом попередньої держави і необхідністю швидкої перебудови політичної системи. У процесі республіканського будівництва еліти Росії спробували відповісти на потреби, пов'язані з війною, соціал-демократичними і національно-визвольними рухами, а також з логікою забезпечення політичної і територіальної єдності колишньої імперії. Петроградські еліти спробували створити республіку, встановлену Установчими зборами. Ця республіка повинна була забезпечити центр безальтернативною владою, а периферії - визнанням національних автономій. При цьому Тимчасовий уряд розривався між спробами відповісти на не-

безпеку, пов'язану з діяльністю різних політичних сил і необхідністю продовження війни. Зрештою, більшовики підірвали проєкт «єдиної та неподільної» Російської республіки жовтневим переворотом 1917-го року, а ідея вміщувати «Лютневу» республіканську модель була використана в національних проєктах.

Таким чином, Лютнева революція привела до створення в 1917-1922 роках ряду нових держав - національних республік у Фінляндії, Естонії, Латвії, Литві та Польщі. Ту ж національно-республіканську модель намагалися втілити деякі групи політиків, інтелектуалів та військових в Україні, у Молдові, на північному і південному Кавказі, а також у Середній Азії. Однак ці політичні проєкти «програли» державі, створеній внаслідок Жовтневої революції, а саме більшовицькій Росії.

Друга - Жовтнева, або Радянська, - модель державного будівництва стала можливою завдяки діям лівих радикалів: більшовиків і лівих есерів, які захопили владу у свої руки в Петрограді в жовтні 1917 року. Після невдалих для них виборів в Установчі збори, що пройшли 12 листопада 1917 року, більшовики не дали можливість втілити «Лютневу модель». Більшовики отримали 24% голосів (або 180 мандатів з 767), тоді як есери отримали понад 40% [1, с. 117]. Більшовики розігнали Установчі збори 6 січня 1918 року, поклавши край Лютневій моделі для державного будівництва Росії і почавши будівництво соціалістичної держави робітників і селян. Крім власне соціалістичного способу ведення народного господарства, більшовики запропонували змішану модель «Радянської республіки», яка повинна була діяти в інтересах робітничого класу, але враховувати національні особливості [2, с. 33]. Так, під впливом цієї моделі виникла й Українська Радянська Соціалістична Республіка.

У період з 1917-го по 1923 роки на території, що входять сьогодні до складу України, існувало те, що умовно можна назвати «Першою республікою» [3]. Саме в цей період населення цього регіону і групи еліт звикають до думки, що більша частина колишнього південно-західного краю ім-

перії - це Україна, окреме співтовариство, що має право на свою державу. Політична уява людей, які жили і діяли в цей період в Україні, виходить з установки, що громади з українською більшістю можуть претендувати на свою державність [4, с. 87]. Так, важливими віхами в становленні цього політичного уяви стали мінливі ареали впливу правових актів (універсалів) Київської Центральної Ради Української Народної Республіки (УНР).

Однак УНР була лише одним із багатьох політичних проєктів, що існували в той момент на території України. На її землях під час Першої республіки за владну монополію боролися різні державні проєкти: національно-республіканські, національно-монархічні, імперські, соціалістичні, анархічні і отаманські. І все ж УНР була найбільш значущим національно-республіканським політичним проєктом того періоду. У Києві з 6 по 8 квітня 1917 року, на хвилі республіканського ентузіазму, піднятого Лютневою революцією, пройшов Всеукраїнський національний конгрес, який обрав Центральну Раду представницьким органом політичних і громадських організацій. Тим самим група київських націонал-демократів придбала деяку політичну легітимність для боротьби за національну автономію у складі Російської республіки нарівні з Південнокавказькими, польськими та фінляндськими партіями [5, с. 145]. У той же час навколо Центральної Ради виникають партії, які борються за будівництво українського соціалізму чи української національної незалежності.

У 1917 році політичні лідери, які орієнтувалися на Центральну Раду, боролися за своє визнання з боку Тимчасового уряду. Для цього Рада вела роботу з сільським населенням, військовими частинами й етнічними громадами, що жили в українських губерніях. Також Рада створила щось на кшталт виконавчої влади - Генеральний секретаріат.

8 листопада, наступного дня після захоплення влади в Петрограді, більшовики спробували встановити свою владу і в Києві. Завдяки військам, вірним Тимчасовому уряду, Центральній Раді вдалося відбити

цю спробу. Розвиваючи свій військово-політичний успіх, Рада оголосила Третій універсал, за яким проголошувалась УНР як автономія у складі Російської республіки. Крім того, 12 листопада 1917 року Верховна Рада забезпечила проведення виборів в Установчі збори. В українських губерніях більше 70% голосів отримали українські есери [6, с. 223].

Одночасно з «Жовтневим» проектом розвивався і «Лютневий»: у кінці 1917 і початку 1918 років зростала кількість як військових, так і громадських діячів, які підтримували ідею державної незалежності України. 22 січня 1918 року Центральна Рада видає Четвертий універсал, який оголошує державну незалежність і військовий супротив більшовицькому уряду [7, с. 11]. 9 лютого 1918 року в Бресті незалежність і кордони УНР (по Третьому універсалу) визнали «країни осі» (Німеччина, Австро-Угорщина, Османська імперія та Болгарія). При цьому політичне визнання супроводжується фактичним протекторатом УНР з боку Німеччини і введенням німецьких військ на територію України.

Зима 1918 року стала часом, коли креативна сила республіканського будівництва поступилася логіці військових операцій на всій території колишньої імперії. З цього моменту державне будівництво більше пов'язане з війною, а не з цивільно-правовою політикою. Військове насильство замінило політичну легітимність [8].

Проте і у воєнний період тривали спроби заснування різного роду державних та громадських утворень на землях України. Так виник монархічний політичний проєкт - «Гетьманат» Павла Скоропадського. У зайнятому німецькими військами Києві 29 квітня 1918 року з'їзд хліборобів України оголосив недовіру Центральній Раді і передав владу гетьману Скоропадському, а в ніч на 30 квітня були роззброєні війська Ради. Державний проєкт Скоропадського носив офіційну назву «Українська держава» і проіснував трохи довше, ніж тривав контроль німецьких військ над Україною, тобто до 12 грудня 1918 року [9].

Після цього УНР зуміла відновитися під управлінням нового уряду - Директо-

рії, яка володіла підтримкою військових формувань. Для посилення своєї політичної легітимності і мобілізації населення для своєї підтримки керівники УНР намагалися спертися на Трудовий конгрес України. Однак аж до листопада 1920 року цей проєкт державного будівництва набагато більше був пов'язаний з військовими операціями як УНР, так і Польської республіки, а також їх супротивників - Білого руху, більшовиків, анархістів і держав Антанти. У цей же період дещо розростається уявлення про територію України - Директорія тимчасово поширює свою владу на землі Криму і Західної України.

У березні 1921 року УНР припиняє своє існування як значущий політичний проєкт, а за Ризьким договором (від 18 березня 1921 року) Польща і УРСР провели кордон по річці Збруч, тим самим закріплюючи за Україною лише частину земель, на які претендувала УНР. До цього моменту більшовики покінчили з найпомітнішим імперським проєктом Добровольчої армії в центральній і південно-східній Україні і з анархічним рухом Нестора Махна [10, с. 7].

За часів Першої республіки існували невеликі політичні утворення «сільських політів». Отаманські політичні проєкти виникали або внаслідок захоплення невеликих територій організованими військовими групами під керівництвом самозваних або обраних лідерів, або як маленькі поліції невеликих громад, які намагалися зі зброєю в руках захистити себе від численних армій і банд. Серед сотень випадків цієї політичної організації найдовше проіснувала Холодноярська республіка (1919-1922 р.р.), хоча особливих декларацій про незалежність ні ця, ні інші сільські поліції не робили [11, с. 92].

Лютнева (1917р.) революція в Російській імперії, яка була спрямована на скидання самодержавного режиму та встановлення демократії, «надала» поштовх українському народові розпочати національно-визвольний рух, який був направлений на національне та соціальне визволення, встановлення демократії у державі.

Таким чином, революційна ситуація Першої республіки завершилася перемогою більшовицької моделі державного бу-

дівництва на більшій частині сьогоднішньої України. До того моменту кілька регіонів нинішньої України були включені до РРФСР і Республіки Польщі, Чехословаччини, Угорщини та Румунії. При цьому до результатів держбудівництва Першої республіки варто віднести наступні фактори:

1) виникнення перших державних інститутів, включаючи виконавчу і законодавчу гілки влади. При цьому у зв'язку з веденням безперервних війн репрезентативність цих інститутів залишалася проблематичною: керівники УНР розуміли дефіцит власної легітимності і заміняли його різного роду представницькими з'їздами і конгресами, визнанням інших держав, а також спробами встановити взаємну підтримку між формальними державними органами і неформальними структурами військових, станових і етнонаціональних груп;

2) прецедент державної незалежності, який був визнаний кількома іншими державами. Визнання незалежності було зроблено державами, які припинили існувати приблизно в ті ж роки (Німецька імперія, Австро-Угорська імперія, Османська імперія). При цьому легітимність цього суверенітету користувалася такою сильною соціальною підтримкою, що більшовики були змушені визнати за УРСР статус окремого державного утворення - співзасновника Союзу РСР;

3) уява українців про себе як державотворчої нації. До 1923 року серед політичних еліт і населення України і частини сусідніх країн виникло прийняття факту існування української державності. При цьому в політичному уяві контури українських земель усе ще варіювалися (для багатьох туди входили і Донські землі, і Кубань, і східна Галичина, і Закарпатська Україна).

Першим законопроектом була постанова УЦР від 12 березня 1917 року, де встановлювалось, що «мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська». Сам термін «державна мова» щодо української буде засвідчений лише в одному законі УЦР «Про запровадження української мови у банківській та торговій сфері», опублікованому 24 березня 1918 р. Фактично це перша українська практика законотворен-

ня, коли в законі відразу містяться санкції за його невиконання.

Розподіл влади в тогочасній Україні на законодавчу та виконавчу фактично розпочався від прийняття УЦР «І Універсалу» від 10 червня 1917 року, котрий проголошував автономію України, 15 червня 1917 р. Комітет УЦР (у липні 1917 р. Комітет УЦР було перейменовано на Малу Раду, а президія УЦР ставала одночасно президією Малої Ради.) ухвалив «організувати Генеральний секретаріат Української Центральної Ради, який має завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними й іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються».

16 (29) липня 1917 р. УЦР затвердила «Статут Вищого Управління Україною», у якому зазначались положення щодо окремих аспектів діяльності Генерального секретаріату.

II Універсал УЦР (3 (16) липня 1917 року), у якому затверджувалось те, що Центральна Рада повинна поповнитися представниками інших народів, що проживають в Україні; поповнена Центральна Рада утворює Генеральний Секретаріат, склад якого затверджує Тимчасовий уряд; Центральна Рада починає розробку закону про автономне обладнання України, який повинен бути затверджений Всеросійськими Установчими Зборами. До утвердження цього закону, УЦР зобов'язується не здійснювати автономію України; формування українського війська здійснювалась під контролем Тимчасового уряду.

7 (20) листопада 1917 року був прийнятий III Універсал УЦР. Після захоплення більшовиками влади в Росії УЦР проголосила Українську Народну Республіку з визначеною територією у федеративних зв'язках з Росією.

9 (22) січня 1918 року у розпалі боротьби проти більшовиків та змагань на різних переговорах УЦР проголосила IV Універсалом. Проте, що УНР стає самостійною і суверенною державою, а Генеральний Секретаріат перейменувала на Раду Народних Міністрів. Після цього УЦР ухвалила

ряд законів: про 8-годинний робочий день; про земельну реформу; про державний герб Української Народної Республіки; про грошову систему (під час перебування у Житомирі й Сарнах на Волині); громадянство в УНР та територіально-адміністративний поділ України.

Найважливішим законодавчим актом УЦР стало схвалення конституції УНР 29 квітня 1918 року, яка стверджувала республіканську форму держави з парламентарно-демократичним режимом. Законодавча влада в УНР мала перевагу над виконавчою. Головним законодавчим органом стверджувались Всенародні Збори України, які обирали Голову Всенародних Зборів.

29 квітня 1918 року за підтримки німецьких військ відбувся переворот, який проголосив генерала Павла Скоропадського гетьманом Української Держави. Своєю грамотою гетьман Скоропадський розпустив УЦР і Малу Раду, а видані ними закони скасував.

#### Висновки

Період з 1917 по 1921 р.р. для України є часом, коли влада змінювалась раз на декілька місяців, а подеколи й тижнів; коли в державі перебували іноземні війська; коли мешканці сіл утворювали власні військові формування та органи влади задля захисту власного життя та майна, проголошували свої волості незалежними республіками; коли в сусідніх державах відбувалися збройні революції на фоні Першої світової війни; коли люди в магазинах розраховувались царськими рублями, «керенками», гривнями, марками або «грішми місцевої друкарні» місцевого отамана за придбаний товар, залежно яка влада діє «сьогодні» тощо. На фоні подій того часу відбувалось «будівництво» національного законодавства, за допомогою якого врегулювались взаємовідносини між органами влади та суспільством.

#### Література

1. Протасов Л. *Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели*. М., 1997. С. 117.

2. Martin T.D. *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939*. Ithaca, 2001. P. 33

3. *Звіт Українського інституту національної пам'яті «Третій універсал – Перша республіка»*. Кіеве, 2017. URS: <https://old.uinr.gov.ua/page/zvit-za-2017-rik> (дата звернення 03.10.2021).

4. Szporluk R. *Ukraine: From an Imperial Periphery to a Sovereign State* // *Daedalus*. 1997. № 3. P. 87.

5. *Солдатенко В. Ф. Українська революція. Історичний нарис*. — К., 1999. — С. 530.

6. Протасова О. Л., Деятели демократического социализма в контексте политической культуры российского общества первой четверти XX века : монография / О. Л. Протасова. – Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2017. – 272 с.

7. Солдатенко В. *Указ. соч.* С. 29; Velychenko S. *State Building in Revolutionary Ukraine: A Comparative Study of Governments and Bureaucrats, 1917–1922*. Toronto, 2011. P. 11–12.

8. Кавунник В. (упор.). *Архів Української Народної Республіки. Міністерство внутрішніх справ. Звіти департаментів державної варту та політичної інформації (1918–1922)*. Кіеве, 2018. С. 16–189. [https://chtyvo.org.ua/authors/Kavunnyk\\_Valentyn/Arkhiv\\_Ukrainskoi\\_Narodnoi\\_Respubliky\\_Ministerstvo\\_vnutrishnikh\\_sprav\\_Dopovidy\\_dyrektoriv\\_departame/](https://chtyvo.org.ua/authors/Kavunnyk_Valentyn/Arkhiv_Ukrainskoi_Narodnoi_Respubliky_Ministerstvo_vnutrishnikh_sprav_Dopovidy_dyrektoriv_departame/) (дата звернення 03.10.2021).

9. Lieb P. *Suppressing Insurgencies in Comparison: the Germans in the Ukraine, 1918, and the British in Mesopotamia, 1920* // *Small Wars & Insurgencies*. 2012. № 4–5. P. 640. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592318.2012.709765> (дата звернення 03.10.2021).

10. Nahaylo B. *Ukrainian National Resistance in Soviet Ukraine during the 1920s* // *Journal of Ukrainian Studies*. 1990. № 2. P. 1–18; Velychenko S. *Op. cit.*

11. Вовк О. *Українська історіографія Холодноярської повстанської організації* // *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2016. № 59. С. 92–102.

**LEGAL SUPPORT OF INTERACTION  
BETWEEN AUTHORITIES AND THE  
POPULATION**

In the modern period of historical development of Ukraine the question of delimitation of powers and functions of regional and central governing bodies of the country acquires special importance. Much of its solution depends on finding an effective balance of interaction between them in the formation of a single integrated system of state organization, which is the most important condition for the future prosperity of Ukraine as a democratic, socially oriented state that upholds the rights of citizens throughout its territory.

The events of October 1917 in Petrograd finally prompted the Ukrainian Central Rada (CR) to take a decisive step toward restoring Ukraine's statehood. This was not so much

the result of the national liberation movement in Ukraine as the reaction of the Central Committee to the collapse of the central government in Russia. The authorities that ruled the territory of modern Ukraine at that time sought to «bring» Ukrainian lands to independence. Their activities were carried out taking into account democratic values, which was aimed at creating a new socio-state model that could solve the main problems of modernization of the social and political system of the country.

Socio-state relations, which developed on the territory of modern Ukraine at that time, needed to be regulated by certain regulations, in order to create, develop and further their action, aimed at the interaction of the then authorities and society.

**Keywords:** *power, population, authorities, struggle, independence.*