

*Чубата М. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри теорії та історії права та держави**Інституту права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОЗНАВЦЯМИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

**Анотація.** На сучасному етапі розбудови національної державності визначальним складником децентралізації влади в Україні є реформа місцевого самоврядування, тому вивчення та осмислення досвіду становлення місцевих органів влади за часів Української Центральної Ради набуває актуальності не лише у теоретичному, але і у практичному вимірі.

У статті здійснено історіографічний аналіз наукового доробку правознавців, присвяченого дослідженню законодавчих засад організації, становлення і подальшої діяльності місцевих органів державної влади за доби Української Центральної Ради. Окремі аспекти проблеми знайшли висвітлення у працях багатьох істориків права, але в історіографічному плані їхній науковий доробок залишається непроаналізованим і розпорошеним по різних виданнях. З'ясовано, яке значення вкладають у поняття «двовладдя», «тривладдя», «багатовладдя» і «безвладдя» окремі дослідники-правознавці.

Зазначено, що із початку розгортання подій Української революції 1917–1921 рр. і до розпуску Центральної Ради система місцевих органів влади і місцевого самоврядування постійно змінювалася, причому зміни стосувалися не лише владних повноважень і підпорядкування, але і назв цих органів влади. Наголошено, що правознавцями вибудована чітка структура системи органів місцевого управління, що діяли в Україні за доби Центральної Ради: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи імперії із державними функціями; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом; 4) місцеві громадські органи, створені ним же, із державними функціями; 5) місцеві громадські та державні органи, створені Центральною Радою; 6) місцеві громадські органи, створені стихійно населенням; 7) місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками. Щодо законодавчих засад становлення місцевих органів влади, то особливу увагу звернено на роль у цих процесах Універсалів Центральної Ради, Земельного закону, ухваленого 27 січня 1918 року, Закону «Про поділ України на землі», проєктів Конституції УНР 1917 та 1918 років.

Автор дійшов висновку, що у законодавчих актах та їхніх проєктах доби УЦР закладено досить прогресивні ідеї, однак вони не були втіленими у реальному житті Української Народної Республіки. Лише нині, через сто років, наше суспільство знову повертається до реалізації принципу децентралізації влади у сучасній Україні.

**Ключові слова:** Українська Центральна Рада, законодавство, право, національне державотворення, місцеві органи влади, самоврядування, історіографія.

**Постановка проблеми.** Ще на початку 1930-х рр. Д. Дорошенко, осмислюючи історію українського державотворення революційної доби, зробив стисле узагальнення про реальний стан цих процесів у столиці і на місцях: «опанувавши осередок, Київ та й то не цілком, провідники Центральної Ради зовсім не зуміли так само опанувати провінцію... не поградили зорганізувати вірного собі адміністративного апарата на місцях» [1, с. 20]. Нині в умовах здійснення курсу на децентралізацію влади в Україні вивчення та осмислення досвіду становлення місцевих органів влади за часів Української Центральної Ради (далі – УЦР) набуває актуальності не лише у теоретичному, але і у практичному вимірі.

**Стан дослідження.** На відміну від проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності вищих органів влади періоду діяльності Центральної Ради, висвітленої у дослідженнях істориків і правознавців досить ґрунтовно, проблемі вивчення законодавчих засад організації, становлення і діяльності місцевих органів державної влади за доби УЦР науковцями присвячено значно менше уваги. Окремі її аспекти знайшли висвітлення у працях В. Гончаренка, П. Гай-Нижника, В. Єрмолаєва, Ж. Дзейко, А. Козаченка, О. Копиленка, М. Копиленко, О. Мироненка, В. Рум'янцева та інших дослідників, але в історіографічному плані їхній науковий доробок залишається непроаналізованим і розпорошеним по різних виданнях.

**Метою** роботи є здійснення стислої історіографічної аналізу наявних досліджень вітчизняних правознавців щодо вивчення законодавчих основ становлення місцевих органів влади і самоврядування в умовах початкового періоду Української революції 1917–1921 рр., тобто за доби Центральної Ради, а також спроба виокремлення нових підходів до узагальнення та осмислення цієї проблеми у новітніх дослідженнях істориків права.

**Виклад основного матеріалу.** Із початку розгортання подій Української революції 1917–1921 рр. і до розпуску Центральної Ради система місцевих органів влади і місцевого самоврядування постійно змінювалася, причому зміни стосувалися не лише владних повноважень, підпорядкування, але і назви цих органів влади. Характеризуючи особливості становлення органів місцевої влади у період від Лютневої революції до проголошення Української Народної Республіки, Г. Трофанчук зазначає, що ці органи, зокрема губернські та повітові ради, волосні, сільські народні управи, почали створюватися стихійно. Крім них в Україні надалі працювали комісари Тимчасового уряду, які замінили царську місцеву адміністрацію, внаслідок чого на

місцях встановилося своєрідне двовладдя Тимчасового уряду і Центральної ради [2, с.213].

В історико-правових дослідженнях існує ще думка про три-владдя: «третьою системою управління стали Ради робітничих і солдатських (іноді селянських) депутатів, які почали вже на початку березня виникати у різних містах і містечках України» [3, с.26]. Ця думка сприймається нами як більш точніша. Слід зазначити, що правознавцями вибудована чітка структура системи органів місцевого управління, що діяли в Україні за доби Центральної Ради: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи імперії із державними функціями; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом; 4) місцеві громадські органи, створені ним же, із державними функціями; 5) місцеві громадські та державні органи, створені Центральною Радою; 6) місцеві громадські органи, створені стихійно населенням; 7) місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками [3, с.26–27]. На жаль, цим розлогим переліком фактично і закінчується системне вивчення органів місцевої влади і самоврядування досліджуваного періоду, адже в історіографії відсутні узагальнюючі праці із цієї важливої та малодослідженої проблеми. Окремі її аспекти досліджуються у працях О. Копиленка, М. Копиленко, О. Мироненка, А. Козаченка та деяких інших авторів, науковий доробок яких із цієї проблеми ми спробуємо охарактеризувати, здійснити порівняльний аналіз та узагальнення.

Висвітленню деяких аспектів проблеми, пов'язаних зі становленням і діяльністю місцевих органів влади, присвятив О. Мироненко в окремому підрозділі своєї монографії під назвою «Місцева влада і самоврядування» [4, с.95–118]. На відміну від зазначених вище понять «двовладдя» і «тривладдя» дослідник надає перевагу терміну «багатовладдя» [4, с.97]. Він подає перелік органів самоврядування в українському селі до Лютневої революції: сільський схід, вибраний ним сільський староста, а також збирач податків; смотритель хлібних магазинів; смотритель училищ і лікарень; сільський писар. У волості найвищими органами та посадовими особами були волосний схід, волосний старшина, волосний селянський суд, які підпорядковувалися мировим посередникам, повітовим мировим з'їздам, губернським представництвам по селянських справах [4, с.96]. Характеризуючи зміни, що відбулися після Лютневої революції 1917 року, О. Мироненко наголошує, що «поряд із губернськими земськими зібраннями та управами з'явилися губернські комісари із власними канцеляріями, губернські виконкоми громадських організацій, начальники губернської міліції із власними канцеляріями. Поряд зі старими міськими думами і міськими управами з'явилися міські виконкоми громадських організацій, посади міських комісарів і начальників міської міліції, а з повітовими земськими зібраннями та управами – повітові виконкоми громадських організацій, посади повітових комісарів та начальників повітової міліції [4, с.99]. Варто погодитись із твердженням О. Мироненка, що «всі ці форми багатовладдя в Україні виникали саме на хвилі надмірно стихійної, але реальної демократизації суспільства, і кожен із нових органів поповнював скарбницю демократичного досвіду» [4, с.100].

Окрім цього, О. Мироненко дослідив процес заміни земств народними радами і народними управами, а також заміни у губерніях і повітах комісарів Тимчасового уряду на

комісарів УЦР [4, с.104–105]. Щодо законодавчої діяльності Центральної Ради, що стосувалася функціонування місцевих органів влади, то дослідник, на жаль, обмежився у своїй ґрунтовній праці лише таким аспектом проблеми, як скасування 6 березня 1918 р. Українською Центральною Радою поділу України на губернії та повіти і розділення її території на 32 землі [4, с.111–115].

Окремий підрозділ під назвою «Місцева влада і місцева самоврядування» вмістили до свого дослідження також і О. Копиленко та М. Копиленко [5, с.29–35]. Характеризуючи правові основи створення органів місцевої влади і самоврядування, дослідники стисло аналізують відповідні положення I Універсалу, який «зберігав чинну систему місцевого самоврядування і тільки ставив питання про її ... українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду», Декларацій Генерального секретаріату від 10 липня та від 12 жовтня 1917 року, а також III Універсалу Центральної Ради [5, с.30–31].

В іншій своїй праці О. Копиленко констатує, що три основні проблеми визначили долю процесу нормального формування місцевої адміністрації і самоврядування: по-перше, цілковита невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади; по-друге, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали практично жодних ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя; по-третє, відсутність належної правової бази [6, с.34–40]. Цей пункт О. Копиленко та М. Копиленко у своєму спільному дослідженні детальніше обґрунтували так: «Законодавство у цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларованими нормами, що містилися в Універсалах Центральної Ради та Деклараціях її Генерального секретаріату. Правовий статус комісарів Центральної Ради визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своїх представників. Деякі джерела вказують на те, що розроблявся закон про створення нових органів влади на місцях, однак далі загальних положень проєкту справа не дійшла» [5, с.34].

Крім цього, О. Копиленко та М. Копиленко стисло характеризують окремі положення законопроекту про асигнування потреб місцевого самоврядування у 100 млн. карбованців, представленого 2 квітня 1918 року на розгляд Центральної Ради [5, с.33]; окремі положення земельного закону, прийнятого Центральною Радою наприкінці січня 1918 року, в «якому закладено спробу якось урегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях» [5, с.34]; відповідні статті Конституції УНР, прийнятої 29 квітня 1918 року, яка «нарешті звела все до спільного знаменника»: відповідно до ст.5 систему місцевого самоврядування становили землі, волості та громади [5, с.35].

Досить стисло, але чітко і змістовно, спираючись на матеріал з «Історії державної служби в Україні», характеризують неврегульованість справи місцевого управління за доби УЦР автори наукового і навчального видання під редакцією В. Щербатюка: «У дні Лютневої революції царські губернатори та повітові справники були усунуті з посад, більшість із них заарештована. Натомість постановою Тимчасового уряду їхні обов'язки поклалися на губерніальних і повітових комісарів. Водночас на місцях діяли ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, а також продовжували свою роботу органи місцевого самоврядування. Утворення українських органів

місцевої влади – губернських і повітових комісарів УЦР – фактично розпочалося після проголошення УНР. Таким чином, за владу на місцях боролися різні організації і політичні сили, тож в одних місцевостях панувало двовладдя (чи багатовладдя), в інших – безвладдя, що свідчило про відсутність контролю УЦР над провінцією» [7, с.300].

Оригінальним підходом до характеристики особливостей діяльності органів місцевої влади і місцевого самоврядування за доби УЦР виокремлюється дослідження П. Музиченка. Виклад матеріалу науковець починає зі з'ясування відношення різних політичних сил до попередньої системи органів місцевої влади, зазначаючи, що більшовики були прихильниками її злому, а Центральна Рада, навпаки, намагалася пристосувати цю систему до потреб національно-державного будівництва [8, с.322–323]. Дослідник зазначає, що перебудова цих органів, за задумом керівників УЦР, має пройти декілька етапів: перший етап мав на меті українізацію місцевих органів і їхню переорієнтацію на нову владу; на другому етапі передбачалася перебудова місцевої і загальної крайової адміністративної влади у напрямку, знову ж таки, зміцнення зв'язку із Центральною Радою; на третьому етапі ставилося завдання розвитку місцевого самоврядування і розширення компетенції його органів [8, с.323].

Щодо законодавчих засад діяльності місцевих органів влади, то П. Музиченко наголошує, що I Універсал УЦР зберігав чинну систему органів влади, IV Універсал до наявних органів місцевої влади додав ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, що ще більше заплутало систему органів самоврядування. Спробу врегулювання відносин між цими численними органами зробив Земельний закон, який було прийнято 27 січня 1918 року. Зокрема, відповідно ст.4 Закону порядкування земель місцевого користування належало органам міського самоврядування, інших – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам у межах їхньої компетенції. Нарешті 6 березня 1918 року УЦР затвердила Закон «Про поділ України на землі», за яким усю територію країни було розділено на тридцять дві землі. Систему органів місцевої влади становили землі, волості та громади [8, с.322–323].

П. Музиченко завершує висвітлення цієї проблеми виокремленням переліку «головних причин фактичної бездіяльності органів місцевої влади»: 1) нерішучість УЦР стосовно реформування системи місцевого самоврядування; 2) відсутність правової бази, яка б регламентувала повноваження і діяльність органів самоврядування; 3) структурна невизначеність системи самоврядування; 4) відсутність державного фінансування і підтримки органів самоврядування; 5) відсутність реального впливу органів самоврядування на місцеве життя [8, с.324].

На нашу думку, висновок, до якого дійшов П. Музиченко, має велике значення для розуміння сучасних процесів децентралізації влади у сучасній Україні: «Керівництво всією системою органів самоврядування здійснювало Генеральне секретарство (з квітня 1918 року – департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ), що зводило нанівець саму ідею самоврядування, адже централізація і місцеве самоврядування – несумісні явища» [8, с.323]. Проте, як зазначає у своїй статті А. Козаченко, у проєкті Конституції УНР, який було розглянуто Центральною Радою 10 грудня 1917 року, наголошувалося, що «згідно зі ст.6 УНР надає своїм землям,

волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [9, с.54]. Отже, у проєктах законодавчих актів доби УЦР уже у 1917 році були закладені досить прогресивні ідеї. Однак, на жаль, вони не були втіленими у реальне життя Української Народної Республіки і лише нині, більше ніж через сто років, наше суспільство знову повертається до реалізації принципу децентралізації влади у сучасній Україні.

**Висновки.** Здійснений нами стислий історіографічний аналіз наукового доробку із проблеми дає підстави зазначити, що спеціальних окремих досліджень, присвячених узагальненню досвіду діяльності місцевих органів влади і самоврядування за доби Української революції 1917–1921 років, вітчизняними правознавцями ще не створено, а, наприклад, у праці з обнадійливою назвою «Міське самоврядування: світовий та український досвід», де цей досвід досить детально викладено на матеріалах семи країн Європи та Америки, періоду революційного законотворення і державотворення УНР приділено менше однієї сторінки тексту [10, с.128].

Більшість аспектів проблеми взагалі залишаються невисвітленими. Наприклад, лише окремі фрагменти про діяльність такої важливої інституції як Департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ УНР ми знаходимо у працях О. Копиленка [5, с.33] та О. Кудлай [11, с.101–102].

Щодо дослідження досвіду діяльності земств за доби УЦР, то цей аспект проблеми знайшов певне відображення у працях істориків [12], але правовий її аспект серед істориків права стисло досліджений лише у статті А. Козаченка [13, с.77–86].

Найважливіші аспекти багатогранної проблеми реформування місцевого самоврядування в роки діяльності УЦР стисло висвітлено А. Козаченком в іншій своїй публікації [14, с.109–116]. Дослідник характеризує результати законодавчої та організаційної діяльності Центральної Ради та уряду УНР щодо спроб здійснення реформи місцевого самоврядування, аналізує еволюцію місцевих органів влади від Лютневої революції 1917 року до кінця квітня 1918 року. Слід зазначити, що дослідник оцінює значення багатьох нормативно-правових актів, ухвалених під час указанного реформування, зокрема високо оцінює проєкт Конституції УНР 1918 року, в якому, на думку А. Козаченка, «враховано основні демократичні принципи місцевого самоврядування» [14, с.114]. Науковець дійшов висновку, що «реформа засвідчила намагання реалізувати в Україні у 1917–1918 роках європейський вектор національного державно-правового розвитку, адже вона здійснювалася шляхом децентралізації влади і впровадження демократичних принципів самоврядування» [14, с.115].

Серед найновіших публікацій варто звернути увагу на статтю О. Мороз, де у загальнотеоретичному плані здійснено спробу узагальнити питання про взаємодію держави та органів місцевого самоврядування [15, с.42–51], проте вона стосується не лише часів Центральної Ради, але і загального досвіду українського державотворення.

Отже, дослідження істориками права законодавчих засад організації та діяльності місцевих органів влади за доби Української Центральної Ради лише розпочалося. Багато зазначених вище аспектів проблеми залишаються дискусійними, малодослідженими і навіть недослідженими. Водночас, ураховуючи масштабність і значущість сучасних реформ, спрямованих на

децентралізацію влади в Україні, ґрунтовне їхнє дослідження має в умовах сьогодення не лише теоретичне, але і практичне значення.

#### Література:

1. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Том I. Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. 437 с.
2. Трофанчук Г. І. Державне будівництво. Історія держави та права України. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
3. Тищик Б., Вівчаренко О., Лешкович Н. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.). Монографія. Львів – Івано-Франківськ: Світ, 2000. 272 с.
4. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Монографія. Київ: Б.в., 1995. 328 с.
5. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. *Держава і право* України. 1917–1920. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
6. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. Вип. 2. С. 34–40.
7. Історія держави і права України. Курс лекцій. За ред. В. М. Щербатюка: наукове і навчальне видання. Київ: «Фенікс», 2018. 496 с.
8. Музиченко П. Історія держави і права України. Київ: Знання, 1999. 662 с.
9. Козаченко А. Система місцевого самоврядування за проектами конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр.: джерела, основні риси і історичне значення. *Право України*. 2018. №4. С.51–63.
10. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. 188 с.
11. Кудлай О. Діяльність народного міністерства внутрішніх справ УНР. *Український історичний журнал*. 2005. №2. С.90–104.
12. Верховцева І. Земський проєкт Центральної Ради: сутність, умови реалізації, результати. Революції в Україні у XX–XXI ст.: співзвуччя епох. Одеса, 2005. С.126–131.
13. Лебедева І. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ...канд. іст. наук. Запоріжжя, 2003. 19 с.
14. Козаченко А. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип.14. С.77–86.
15. Козаченко А. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С.109–116.
16. Мороз О. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу (питання взаємодії). *Право України*. 2021. №2. С.42–51.

#### Chubata M. Research by jurists of the legislative foundations of the organization and activities of local authorities in the times of the Ukrainian Central Rada

**Summary.** At the present stage of building national statehood, the key component of decentralization of power in Ukraine is the reform of local self-government, so the study and understanding of the experience of local government in the times of the Ukrainian Central Rada becomes relevant not only in theoretical but also in practical terms.

The article presents a historiographical analysis of the scientific achievements of jurists, devoted to the study of the legislative foundations of the organization, formation and further activities of local authorities during the Ukrainian Central Rada. Some aspects of the problem have been covered in the works of many historians of law, but historiographically their scientific work remains unanalyzed and scattered in various publications. It has been found out what meaning is given to the concepts of «dual power», «triarchy», «polyarchy» and «anarchy» by individual researchers-lawyers.

It is noted that from the beginning of the events of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 to the dissolution of the Central Rada, the system of local authorities and local self-government has been constantly changing, and the changes concerned not only the authorities, subordination, but also the names of these authorities. It is noted that lawyers have built a clear structure of the system of local governments that operated in Ukraine in the times of the Central Rada: 1) local government bodies of the former Russian Empire; 2) local public bodies of the empire that had state functions; 3) local state bodies created by the Provisional Government; 4) local public bodies created by the Provisional Government, which had state functions; 5) local public and state bodies created by the Central Rada; 6) local public bodies created spontaneously by the population; 7) local state and public bodies created by the Bolsheviks. As for the legislative principles of the formation of local authorities, special attention is paid to the role in these processes of the Universals of the Central Rada, the Land law adopted on January 27, 1918, the Law «On the division of Ukraine into lands», the draft Constitutions of the Ukrainian People's Republic of 1917 and 1918.

The author comes to the conclusion that quite progressive ideas were laid down in the legislative acts and their drafts of the times of the Ukrainian Central Rada, but they were not implemented in the real life of the Ukrainian People's Republic, and only now, after a hundred years, our society is again returning to the implementation of the principle of decentralization of power in the modern Ukraine.

**Keywords:** Ukrainian Central Rada, legislation, law, nation state, local authorities, self-government, historiography.