



Д. В. Ярош*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

16 липня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Декларацію про державний суверенітет України¹. В цьому історичному документі були закріплені принципи недоторканності території республіки, суверенності, народовладдя, розподілу влад і т. д. “Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці, — підкреслюється в Декларації про державний суверенітет України. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів”².

З метою реалізації цього основоположного принципу було ухвалено низку законів України.

Так, у 1990 р. було ухвалено Закон “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”³, в якому вперше запроваджувалися у новітнє українське законодавство принципи місцевого самоврядування. У березні 1992 року ухвалено Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, яким були реформовані місцеві органи влади. Цим законом передбачалось розмежування повноважень між місцевими радами і місцевими органами державної виконавчої влади — районними та обласними адміністраціями.

Проблеми місцевого самоврядування були закріплені на найвищому рівні — в Конституції України 1996 р.⁴

Так, в ст. 5 підкреслюється, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”⁵.

Конституція України проголошує принцип децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та органів, які вони обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Так, в ст. 140 Конституції України констатується, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁶, ухвалений 21 травня 1997 р., не лише визначають систему місцевого самоврядування, але й гарантують права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні. Так, в ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” констатується: “Будь-які обмеження права громадян України на участь

© Ярош Д. В., 2008

* професор кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького університету управління та права, кандидат історичних наук, доцент

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. // ВВР УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

² Цит. за: Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 250.

³ Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 07.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

⁴ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁵ Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 287.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються”.

Але законотворчий процес, спрямований на зміцнення основ місцевого самоврядування та поступову децентралізацію державного управління, продовжується.

Так, в середині травня 2007 р. у Верховній Раді України відбулося розширене засідання Консультативно-дорадчої ради з питань законодавчого забезпечення місцевого самоврядування та регіонального розвитку при Голові Верховної Ради.

Відбулася розмова про подальші перспективи і нагальні проблеми місцевого самоврядування, про внесення змін до Конституції для завершення другого етапу конституційної реформи. Практично всі виступаючі висловилися за проведення другого етапу реформи, за ліквідацію штучно створеного двовладдя на місцях, за передачу влади органам місцевого самоврядування. Учасники засідання підтримали пропозицію про внесення на розгляд парламенту законопроекту “Про внесення змін до Конституції” щодо удосконалення механізму організації публічної влади⁷.

Потрібно пам’ятати, що Україна має велику історію самоврядування і достатньо глибокі його традиції, вироблені упродовж століть. Як підкреслюється у Коментарі до Конституції України, “республіканська форма правління в Україні цілком природно вписується в історичні традиції української нації, яка за часів Київської Русі — Галицько-Волинської держави більше не знала сталого монархічного принципу, а свої державотворчі наміри здійснювала за допомогою різних рад ...”⁸. А згадаймо історичний досвід козацької самоврядності Запорізької Січі, коли успішно діяла Козацька рада.

А згадаймо історичний досвід діяльності Центральної Ради, якій уперше за декілька століть історії України довелося творити українську національну державу, формувати її центральні та місцеві органи влади і місцевого самоврядування. Історія Центральної Ради була, на жаль, короткою, але повчальною. Як відзначав у спогадах М. С. Грушевський: “Ми жили недаремно, наш час не проходив безслідно”⁹.

Центральна Рада, її політичні і державні діячі залишили нам позитивний і негативний досвід державотворення, в тому числі досвід формування органів місцевої влади і місцевого самоврядування. Цей досвід має теоретико-пізнавальне і практичне значення для розбудови України.

Джерельну базу формування місцевих органів влади і їх діяльності періоду Центральної Ради становлять документи і матеріали, які вийшли у світ в роки незалежної України. Це — Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах, які вийшли у світ у видавництві “Наукова думка” у 1996-1997 рр. у м. Києві. В них подані нормативно-правові акти, присвячені формуванню української держави 1917-1918 рр., в тому числі організації та діяльності місцевих органів влади.

У 1997 р. у видавництві “Либідь” опублікована монографія О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко “Держава і право України 1917-1920 рр.”, в якій окремий параграф присвячений формуванню органів влади в Україні в період відродження української державності 1917-1918 рр.

⁷ Сільські вісті. — 2007. — 18 травня.

⁸ Цит. за: Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 35.

⁹ Цит. за: Грушевський М. Споми́ни. — К., 1989. — Т. 11. — С. 143.



Суттєвий внесок у висвітлення проблеми формування органів місцевої влади в роки боротьби за національно-державне відродження України зроблено сучасними науковцями-юристами: професорами А. Й. Рогожиным, О. Д. Святоцьким, В. Д. Гончаренком, М. М. Страховим та іншими.

Мета даної статті полягає в тому, щоб глибоко розкрити науково-теоретичні і правові засади формування органів місцевої влади і місцевого самоврядування, розроблені М. Грушевським, В. Винниченком, П. Христюком та іншими діячами українського державного відродження 1917-1918 рр., а також показати законодавчу діяльність Центральної Ради по створенню місцевих органів влади і управління та значення цього історичного досвіду для розробки теоретичних засад і практичного здійснення сучасної муніципальної реформи.

Коли в Росії відбулася лютнева буржуазно-демократична революція 1917 р., М. С. Грушевського як найавторитетнішого поборника української справи обирають на найвищий пост новоствореної влади — першим спікером, першого українського парламенту — Української Центральної Ради. Розпочалася боротьба за національно-державне відродження України.

Українська Центральна Рада, яка виникла на початку березня 1917 р. як громадсько-політичний центр, стала уособленням і керівним органом національно-визвольного руху, державотворчим потенціалом української революції. Визначальним лейтмотивом її діяльності було прагнення втілити в життя ідею національно-територіальної автономії України у складі нової демократичної, федеративної Росії.

Після проголошення Першого універсалу (червень 1917 р.) Центральна Рада приступила до формування Генерального секретаріату — першого уряду відродженої Української держави на чолі з В. Винниченком (28 червня 1917 р.). Так, відповідно до Статуту Генерального Секретаріату, який був затверджений Малою Радою Центральної Ради 29 липня 1917 р., до його складу входило 8 генеральних секретарів.

Розпочався процес реформування старих та формування нових органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Науково-теоретичні та правові засади формування місцевої влади та місцевого самоврядування відродженої української національної держави були глибоко розкриті у збірниках статей і промов “Вільна Україна”, “Хто такі українці і чого вони хочуть”, “На порозі Нової України” та інших, написаних і проголошених М. Грушевським протягом 1917-1918 рр.

Так, у праці “Якої ми хочемо автономії й федерації” М. Грушевський заявляє, що “українці в політичній справі хочуть утворити широку національно-територіальну автономію України в складі федеративної Російської республіки”¹⁰. Українська республіка “має бути організована на основах широкого демократичного (нецензового) громадського самопорядкування, від самого споду (“дрібною земською одиницею”), аж до верху — до українського сойму. 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”¹¹.

На зміну поліційно-бюрократичного устрою, який був притаманний Російській імперії, в тому числі і Україні, яка була колонією царської Росії, М. С. Грушевський утврджує демократичну модель місцевого самоврядування

¹⁰ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 121.

¹¹ Там само. — С. 125-126.



нової, незалежної України. “Ми відкидаємо поліційно-бюрократичний устрій й хочемо оперти нашу управу на широких основах самоврядування, зіставляючи адміністрації міністерській тільки функції загальної контролю, координування й заповнювання тих прогалін, які можуть виявлятися в діяльності органів самоврядування. Впливи бюрократії таким чином будуть дуже обмежені”, — пише він у збірнику статей і промов “На порозі нової України”¹².

У збірнику “Хто такі українці і чого вони хочуть” М. Грушевський вперше окреслив принципові засади реального місцевого самоврядування: його організаційну, фінансову, правову самостійність, статус та повноваження органів та посадових осіб. “Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, *тільки з вибору народного!*” — стверджує М. Грушевський у статті “Який повинний бути той новий лад, котрого хочуть українці” і дає відповідь: “Се називається устроєм демократичним, щоб народ сам собою правив. Як у селі все має становити вибрана сільська рада, а правити виборна сільська управа, так має бути в повіті, в губернії і всім краю!”¹³.

По М. Грушевському, одним із інститутів безпосередньої демократії, що гарантує пряме народовладдя, є виборча система, яка передбачає, “щоб всі мали право вибирати, щоб кожен мав тільки один голос і голос голосові був рівний. Щоб вибирали відразу кого треба, а не так, щоб вибирати спочатку виборщиків, а ті вже тільки вибиратимуть кого треба. Треба, щоб голосування було тайне, письмненне, щоб не можна було знати, хто за кого голосував, і потім за те мститися і надокучати. Се зветься чотирьохчленне виборче право: *загальне, рівне* (всеобщє), *пряме* (безпосереднє) і *тайне*. Воно найкраще запевняє право свобідного вибирання”¹⁴.

Правові засади виборчої системи, сформовані М. Грушевським у період діяльності Центральної Ради в 1917-1918 рр. в силу ряду причин не вдалося втілити в життя, але стали реальністю в незалежній Україні. Так, в ст. 38 Конституції України констатується, що “громадяни мають право... вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”¹⁵.

З перших днів існування Центральної Ради втілювався в життя принцип децентралізації шляхом надання усім губерніям, повітам, волостям прав широкого самоврядування. Так, 23 квітня 1917 р. на вечірньому засіданні других загальних зборів Центральної Ради було заслухано доповідь п. Стасюка про організацію губернських, повітових і волосних українських рад¹⁶.

У постанові Української Центральної Ради було записано, що “для оборони національно-політичних прав українського народу і переведення в життя постанов щодо того національних з’їздів і Української Центральної Ради засновуються губернські, повітові і міські українські ради”¹⁷.

До складу губернських, повітових і міських українських рад рекомендувалось обирати 70-80 представників політичних партій й політичних рухів, економічних, професійних, просвітницьких організацій. Губернські, повітові, волосні, міські ради організаційно підпорядковувались Українській Центральній Раді — парламенту відродженої Української Держави. Так, Перший Універсал Центральної Ради (10 червня 1917 р.) проголосив, що “од сього часу кожне село, кожна волость, кожна управа городська чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою”¹⁸.

¹² Грушевський М. На порозі Нової України. — К., 1991. — С. 47.

¹³ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 116.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 297.

¹⁶ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 1. — С. 73.

¹⁷ Там само. — С. 74.

¹⁸ Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 33.



Замість старих поліцейсько-бюрократичних місцевих органів влади створювались на демократичних засадах нові органи влади. Так, 27 липня 1917 р. була проголошена відозва Генерального секретаріату до громадян України, в якій підкреслювалось, що “старий лад навіки загинув, а разом з ним загинули й усі старі порядки. Замість громадських та інших установ, які за старого ладу були збудовані так, що скрізь мали силу тільки пани, нині заводяться нові народні установи. Та замість старого цензового земства заводиться справжнє народоправство, і зараз скрізь, по всій Україні, мають одбутися вибори гласних до волосних та повітових народних рад, котрі потім оберуть з себе волосні та повітові народні управи, до яких од земства перейдуть усі діла та майно (імущество)”¹⁹.

III Універсалом (листопад 1917 р.) в Україні було проголошено демократичну державу — Українську Народну Республіку. Універсал зобов’язував Центральну Раду, Генеральний секретаріат “вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв’язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя”²⁰.

IV Універсал Центральної Ради рекомендував громадянам України здійснити перевибори волосних та повітових народних рад, міських дум і встановити на місцях “таку владу, до якої мали б довір’я й яка спіралася б на всі революційно-демократичні верстви народу”²¹.

Отже, можна зробити висновок, що в трьох із чотирьох Універсалах — загальнодержавних правових документах у формі звернення до українського народу Центральна Рада оприділила роль і місце органів самоврядування в житті нової демократичної України, розробила загальні принципи місцевої влади, сформулировала правові засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

19 грудня 1917 р. Центральна Рада прийняла закон “Про зміну назв земських інституцій”, а саме: “губернське земське собрание” — іменувати “губерніальною народною радою”; “уездное земське собрание” — “повітовою народною радою”; “волостное земське собрание” — “волосною народною радою” і т. д.²² Зміни назв земських інституцій відповідали демократичним принципам і змінам, які відбулися в житті відродженої України.

13 грудня 1917 р. відбулося засідання Центральної Ради, на якому з доповіддю “Про діяльність нашого правительства” виступив голова Генерального секретаріату В. Винниченко. Він повідомив, що уряд Української Народної Республіки скасовує губернські та інші старі установи, які не придатні до життя в новій Україні, і сприяє створенню та діяльності органів місцевого самоврядуванню²³.

На жаль, Центральній Раді, Генеральному секретаріату не вдалось в силу ряду об’єктивних і суб’єктивних причин створити демократичні органи місцевої влади. Так, з великим запізненням, лише 15 лютого 1918 р. було видано проект наказу Ради Народних Міністрів “Про утворення губернської і повітової влади”²⁴.

¹⁹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 1. — С. 206.

²⁰ Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 40-41.

²¹ Там само. — С. 45.

²² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 2. — С. 50.

²³ Там само. — С. 19.

²⁴ Ярош Д. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про органи державної влади та управління в Україні: історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 1-2. — С. 55.



У березні 1918 р. Центральна Рада затвердила закон “Про адміністративно-територіальний поділ України”, який скасовував поділ України на губернії і повіти і передбачав новий адміністративно-територіальний поділ на тридцять дві землі, зокрема, Волинська з центром у м. Луцьку, Подільська — з центром у м. Кам’янець-Подільському, Брацлавська — з центром у м. Вінниці і т. д.²⁵

Згідно даного закону новому адміністративно-територіальному поділу мали відповідати і нові органи самоврядування.

В інформаційній статті “Новий поділ України” М. Грушевський писав: “Сі землі мали б служити округами при виборах до Українських Всенародних Зборів (Сейму), до них мала б бути приспособлена адміністративна й судова сіть”²⁶.

На жаль, вищезгадані документи так і не були утілені в життя. Центральна Рада не мала ні сил, ні часу, ні фінансів для їх реалізації.

Фінансова ситуація в українській державі була настільки загрожуючою, що місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування особливо відчували “фінансовий голод” і просили Центральну Раду, Раду Народних Міністрів надати фінансову допомогу. На засіданні Малої ради Української Центральної Ради 18 квітня 1918 р. було прийнято закон, згідно якого в розпорядження Міністерства внутрішніх справ асигнувалось 100 млн.крб. для потреб місцевого самоврядування²⁷.

Загальні принципи місцевого самоврядування були закріплені Конституцією Української Народної Республіки у 1918 р. Так, відповідно до ст. 5 “УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації”²⁸. Відносини між органами самоврядування і державними органами влади були закріплені ст. ст. 26 і 50 Конституції УНР. Так, за ст. 26 “всякого рода справи місцеві впорядковують виборчі Ради і Управи громад, волостей і земель, їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки”²⁹.

Паралельно з органами місцевого самоврядування в Україні діяли органи державної адміністрації — губернські і повітові комісари Центральної Ради, а також губернські, повітові, волосні земельні комітети.

Губернські і повітові комісари призначалися Генеральним секретаріатом Української Народної Республіки і були підпорядковані йому. Про це переконливо свідчить розпорядження В. К. Винниченка — голови уряду УНР “Губернським комісарам про органи влади на місцях”, надіслане на місця 16 листопада 1917 р., в якому заявлялось: “Доручаю повідомити всі громадські і правительственні установи, що губернські та повітові комісари, а також їхні помічники є одніні органами влади Генерального секретаріату і як такі повинні лишитися на своїх місцях. Ніхто, крім Генерального секретаріату, не має права усувати комісарів та їх помічників з посад”³⁰.

Надаючи губернським і повітовим комісарам широкі права і повноваження, Генеральний секретаріат у своєму зверненні до них вимагав, що “особи місцевої адміністрації, котрі не будуть відповідним чином виконувать своїх обов’язків взагалі і щодо боротьби з контрреволюцією, зокрема, будуть негайно наказом

²⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1996. — Т. 2. — С. 181-182.

²⁶ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 215.

²⁷ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1997. — Т. 2. — С. 288.

²⁸ Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. — К., 2001. — С. 49.

²⁹ Там само. — С. 52.

³⁰ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. — К., 1997. — Т. 1. — С. 450.



генерального секретаря справ внутрішніх усунені з своїх посад і в тих випадках, коли в їх діяльності розслідування найде бездіяльність влади і потурання, будуть віддаватись під суд”³¹.

Підсумовуючи наведені документи і матеріали, можемо прийти до висновку, що, незважаючи на складну міжнародну і внутрішню ситуацію, короткочасний період існування, Центральна Рада, її лідери М. Грушевський, В. Винниченко та інші розробили правові засади місцевої влади і особливо місцевого самоврядування, направлені на їх демократизацію і децентралізацію. Конкретні завдання зруйнування старої, поліцейсько-бюрократичної влади були викладені в цілому ряді законодавчих актів Центральної Ради, в Конституції Української Народної Республіки 1918 р.

Разом із тим слід відмітити, що в силу ряду об’єктивних і суб’єктивних причин в Українській Народній Республіці не вдалося створити реальну і діяльну місцеву владу у всеукраїнському масштабі. “Становище в Україні створилося дуже тяжке, — пише відомий історик Наталія Полонська-Василенко в своїй книзі “Історія України”: Фактично влада Центральної Ради й Генерального секретаріату не виходила поза межі Києва, провінція їх не знала, і це було великою помилкою Генерального секретаріату”³².

Аналізуючи причини поразки Центральної Ради в війні з більшовиками, активний учасник української революції, а згодом її історик — П. Христюк виділяє три з них, як найголовніші: “1) запізнення Центральної Ради з переведенням важніших соціально-економічних реформ; 2) недооцінення ваги рад робітничих, селянських і солдатських депутатів в революційній боротьбі і пов’язане з цим переоцінення ваги органів, побудованих на демократичних основах і 3) незадовольняюча організація апаратів державної влади, головне адміністративних, як в центрі, так і на місцях”³³.

Дійсно, Центральна Рада не створила в губерніях, повітах, волостях органів влади, наділених реальною силою. А це було її стратегічною помилкою і одною з причин її невдачі. “Так багато робили владу, що втратили владу”, — сумно іронізував М. Грушевський³⁴.

Підводячи підсумок сказаному, потрібно відмітити, що позитивний і негативний досвід творення місцевої влади і місцевого самоврядування доби Центральної Ради має теоретико-пізнавальне і практичне значення в сучасний період розбудови української держави, коли триває робота над визначенням концептуальних підходів до здійснення адміністративної і муніципальної реформ, спрямованих на зміцнення конституційних основ народовладдя.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 6 від 17 січня 2008 року)*



³¹ Там само. — С. 318.

³² Полонська-Василенко Н. Історія України. — К., 1993. — Т. 2. — С. 469.

³³ Цит. за: Гошуляк І. Л. Причини поразки Центральної Ради // Український історичний журнал. — 1994. — № 1. — С. 37.

³⁴ Сільські вісті. — 2006. — 28 вересня.