

УДК 340.15



**ЦЕНТРАЛЬНА РАДА
ТА ПРОБЛЕМА РЕФОРМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ЛИСТОПАД 1917 р. – КВІТЕНЬ 1918 р.
(ДО 100-РІЧЧЯ УТВОРЕННЯ)**

Козаченко Анатолій Іванович,

д-р юрид. наук, доц.,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права,
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Полтава

e-mail: a.i.kozachenko@ukr.net

ORCID 0000-0002-4568-7964

Висвітлено діяльність Центральної Ради, що мала на меті проведення реформи місцевого самоврядування. III Універсал Центральної Ради передбачав розширення повноважень органів земського самоврядування, але підпорядковував їх Генеральному секретарству внутрішніх справ. Агресія більшовицької Росії та поглиблення кризи земського самоврядування змусили Центральну Раду IV Універсалом проголосити проведення позачергових виборів народних (земських) рад. Конституція УНР 1918 р. передбачала принципово нову систему місцевого самоврядування, котра будувалася на принципах децентралізації влади.

Ключові слова: Центральна Рада; Генеральний секретаріат; Універсал; Конституція; міське самоврядування; земство; демократична реформа.

Постановка проблеми. Столітній ювілей утворення Центральної Ради (далі – ЦР) є тією подією, котра спонукає до осмислення історичного досвіду державного будівництва періоду визвольних змагань 1917–1921 рр. Аналіз діяльності ЦР з метою проведення демократичної реформи місцевого самоврядування за умов більшовицької агресії, політичної нестабільності та соціально-економічної кризи надає можливість прогнозувати можливі варіанти розвитку подій в Україні у наш час.

Актуальність теми. Дослідження процесу підготовки ЦР до проведення реформи місцевого самоврядування дозволяє краще зрозуміти традиції й національні особливості розподілу повноважень між центром і регіонами, що супроводжується процесом децентралізації влади, та враховувати набутий

історичний досвід за сучасних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема законодавчого врегулювання реформи земським самоврядуванням за часів УНР залишається недостатньо вивченою, адже такі дослідження стали можливими лише в пострадянський період. До зазначеної проблеми зверталися В. Ф. Верстюк, І. Г. Верховцева, В. С. Гвоздик, О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко, Т. О. Матвієнко, О. М. Мироненко та В. О. Румянцев.

Мета статті – встановити законодавчо закріплені у III і IV Універсалах, Конституції УНР 1918 р. та в інших нормативно-правових актах положення щодо реформи місцевого самоврядування; розкрити характер взаємовідносин між ЦР і земським самоврядуванням та причини невдачі реформи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. 7 листопада 1917 р. ЦР ухвалила III Універсал, який проголосив утворення Української Народної Республіки (далі – УНР), що мала статус автономії у складі Росії. Згідно з III Універсалом ЦР отримала статус вищого органу законодавчої влади, а Генеральний секретаріат – статус уряду УНР. Універсал визнавав діяльність земського самоврядування і зобов'язував Генеральне секретарство внутрішніх справ вжити заходів щодо розширення його повноважень – надання адміністративної влади на місцях [1, с. 398-399]. Але ЦР не конкретизувала, яким саме органам місцевого самоврядування повинні належати такі повноваження і не визначала їх обсяг. У частині, що стосувалася місцевого самоврядування, III Універсал носив суперечливий характер – проголошував розширення повноважень органів самоврядування й одночасно підпорядковував їх Генеральному секретарству внутрішніх справ, як це було до Лютневої революції 1917 р., коли земства контролювало МВС Російської імперії. Такий контроль не відповідає демократичним принципам діяльності місцевого самоврядування.

Земство засудило більшовицький переворот 1917 р. у Петрограді. Переважна частина полтавських земців підтримувала ідею відновлення влади Тимчасового уряду й надання автономії Україні у складі демократичної Росії.

Припинення діяльності комісарів Тимчасового уряду і громадських комітетів сприяло зосередженню влади на місцях у руках земств і рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. На цьому ґрунті намітилася тенденція до тіснішої співпраці ЦР із земствами. У листопаді 1917 р. ЦР взяла під свій контроль процес формування земських волостей [2, арк. 15-16].

Розширення повноважень земств передбачав Закон про вибори до Установчих зборів УНР від 16 листопада 1917 р., за яким організація та проведення виборів покладалися на місцеве самоврядування. Представники від земств входили до складу окружних, повітових і дільничних виборчих комісій. Складання списків, проведення виборів і підрахунок голосів Закон покладав на міські й волосні земські управи. За ст. 122 фінансування виборів забезпечували органи міського і земського самоврядування [1, с. 415–426].

10 грудня 1917 р. ЦР затвердила проект Конституції УНР, за якою Україна мала статус автономії у складі федеративної Росії. У ст. 6 проекту зазначалось, що УНР «надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [3, с. 5]. Проект передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Право скасовувати постанови органів самоврядування, що суперечили Конституції, належало Генеральному суду УНР [Там само, с. 10]. Отже, проект Конституції УНР спирався на основні демократичні принципи організації місцевого самоврядування.

У грудні 1917 р. ЦР впровадила інститут губернських і повітових комісарів, які керувалися «Тимчасовим положенням про губернських і повітових комісарів» Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 р., що зумовило посилення контролю місцевої адміністрації за діяльністю земств й обмеження їх повноважень. На підставі Закону УЦР «Про зміну назв земських інституцій» від 19 грудня 1917 р. губернські, повітові й волосні земські збори отримали назву народних рад, а управи – народних управ [Там само, с. 50-51]. Це стало черговим кроком на шляху проведення реформи місцевого самоврядування. Проте й після прийняття зазначеного закону земства, як правило, офіційно

користувалися звичною для них назвою. Навіть в урядових актах нерідко застосовувалася попередня назва – земство [Там само, с. 190, 214, 257]. Постанова Генерального секретаріату, ухвалена у грудні 1917 р., мала за мету наведення порядку в сплаті державних податків та податків земського і міського самоврядування. Згідно з цим нормативним актом особи, визнані судом такими, що ухилялися від сплати податку, притягувалися до адміністративної або кримінальної відповідальності [3, с. 51]. Такі заходи сприяли наповненню земського бюджету, але подолати бюджетну кризу на той час було вже практично неможливо.

На початку 1918 р. у діях ЦР все очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств і впровадження принципово нової системи самоврядування. IV Універсал від 9 (22) січня 1918 р., який проголосив незалежність УНР, передбачав проведення позачергових виборів до народних (земських) рад, щоб «встановити таку владу, до якої б мали довір'я верстви народу» [Там само, с. 103]. Окрім цього, для допомоги органам місцевого самоврядування ЦР залучала ради робітничих, солдатських і селянських депутатів, чим обмежувала повноваження земств та ще більше ускладнювала їхнє правове становище [Там само]. «Тимчасовий земельний закон», затверджений ЦР 18 січня 1918 р., у переліку суб'єктів, які користувалися правом розпорядження землею, називає органи державної влади, органи міського самоврядування і земельні комітети, але не згадує народні (земські) ради [Там само, с. 103]. Приймаючи зазначений закон, ЦР не зважила на те, що земства були одним з основних суб'єктів поземельних відносин, адже вони збирали податок на землю і склалися переважно з селян.

У січні-лютому 1918 р. територія Полтавської губернії опинилася під владою більшовиків. Декрет Ради Народних Комісарів Росії від 27 грудня 1917 р. передбачав ліквідацію земського самоврядування, адже радянська політико-правова доктрина не визнавала місцеве самоврядування самостійною підсистемою публічної влади [4, с. 131]. Тому земство відмовилося визнавати більшовицьку владу. Однак більшовики утрималися від ліквідації земства.

Свою діяльність не припиняла Полтавська губерньська земська управа, про що свідчить офіційне листування управи за січень-лютий 1918 р.

Наприкінці лютого 1918 р. ЦР відновила свою владу на території Полтавської губернії. ЦР і Рада Народних Міністрів (далі – РНМ) продовжили свою роботу з метою проведення реформи місцевого самоврядування. РНМ 10 лютого 1918 р. прийняла постанову, яка враховувала поділ УНР на землі, такого змісту: «1) внести в Раду закон про організацію самоврядування на нових основах у зв'язку з поділом України; 2) зробити облік людності на Україні; 3) утворити ліквідаційні органи для ліквідації старих інституцій» [3, с. 163]. 6 березня 1918 р. ЦР ухвалила Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», що передбачав «заведення нових органів самоврядування і влади» у зв'язку з ліквідацією губерній та повітів і запровадження поділу УНР на землі [Там само, с. 181-182]. Відповідно до ст. 5 цього закону РНМ у найближчий час повинна була внести на розгляд ЦР законопроект про місцеве самоврядування. У ст. 6 зазначалось, що «з заведенням нових органів самоврядування і влади земель губерньські і повітові установи будуть скасовані» [Там само, с. 182]. Для проведення реформи місцевого самоврядування уряд створив Департамент місцевого самоврядування [5, с. 33].

Але РНМ не змогла розпочати реформу і земства продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, у циркулярі МВС «Про впорядкування повсякденного життя населення» від 9 березня 1918 р. зазначалося, що земства повинні приступити до виконання своїх обов'язків [3, с. 190]. 16 березня 1918 р. РНМ прийняла рішення про залучення земських управ до збору податків. Волосні збирачі податків призначалися за погодженням із повітовими земськими управами [3, с. 209, 214]. Міністерство освіти рекомендувало земським управам з початком нового 1918/1919 н. р. забезпечити навчання у школах українською мовою [6, с. 72]. На початку квітня 1918 р. ЦР розглянула проект закону про надання органам земського самоврядування позички в сумі 100 млн крб [3, с. 235].

Але, незважаючи на прийняті рішення, на практиці ЦР не змогла створити умов для ефективної роботи земського самоврядування. Так, на позачерговому засіданні 22 квітня 1918 р. Полтавські губернські земські збори з ініціативи відомого земського діяча П. І. Чижевський ухвалили постанову, в якій зазначалося, що «уряд УНР не тільки не виробив закону про поширення прав місцевих самоврядувань, але і на практиці відступив від деяких точок Універсалу. Народне міністерство зводить шкідливий для УНР централізм, забираючи у самоврядувань деякі важливі йому функції і передаючи їх своїм чиновникам на місцях. Народне міністерство одібрало також у самоврядувань належну їм по III Універсалу адміністративну владу» [7, с. 4-5]. Таким чином, земство вкрай негативно оцінювало діяльність ЦР незадовго до падіння УНР. З огляду на це П. І. Чижевський відмовився зайняти запропоновану йому посаду голови губернської земської управи [Там само, с. 46-50].

Політика ЦР, що мала на меті ліквідацію земства, спричинила утворення у квітні 1918 р. Всеукраїнської Спілки Земств. До неї увійшло 7 губернських земств й окремі повітові земства. Очолив Всеукраїнську Спілку Земств С. В. Петлюра, якого ще у квітні 1917 р. обрали головою Київської губернської земської управи [8, с. 120]. Своєю головною метою Спілка проголосила об'єднання земств задля захисту їх інтересів і підтримку української державності. Проте створення Спілки не сприяло подоланню господарської та бюджетної земської кризи, а спричинило поглиблення процесу політизації земського самоврядування.

Принципово нову систему органів місцевого самоврядування передбачала Конституція УНР, прийнята ЦР в останній день її діяльності – 29 квітня 1918 р. Стаття 5 Конституції проголошувала: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [3, с. 300]. За ст. 26 Конституції органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель. Їм мала належати вся повнота влади на місцях. Уряд УНР міг лише контролювати й координувати дії

місцевого самоврядування, але не повинен втручатися в його діяльність. Конституція передбачала судові гарантії діяльності місцевого самоврядування [3, с. 302]. Отже, Конституція УНР 1918 р. встановлювала трирівневу систему місцевого самоврядування, за якої провідна роль відводилася низовій ланці – громаді. Конституція спиралася на основні демократичні принципи організації місцевого самоврядування, передбачала механізми децентралізації влади. Але, як відомо, Конституцію УНР не вдалося впровадити на практиці у зв'язку з втратою ЦР державної влади.

Висновки. Таким чином, діяльність ЦР щодо реформи місцевого самоврядування мала суперечливий характер. Керуючись III Універсалом, ЦР робила спроби реформувати земства, намагалася підтримати їх фінансово й надавала їм додаткові повноваження. Але водночас вона ухвалювала рішення, що передбачали посилення адміністративного контролю за їх діяльністю. ЦР не змогла розмежувати повноваження місцевої адміністрації та самоврядування, не створила належної нормативно-правової бази для діяльності земського самоврядування. IV Універсалом ЦР розпочала підготовку до ліквідації земств і запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування. Основною причиною провалу реформи місцевого самоврядування стали прорахунки, допущені ЦР. Реформа гальмувалася агресією більшовицької Росії, внутрішньою політичною нестабільністю та соціально-економічною кризою. Видається, що на цьому історичному етапі більш доцільним і виправданим було б збереження земського самоврядування у поєднанні з проведенням демократичної реформи земства.

Список літератури:

1. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: у 2 т. Т. 2 (10 груд. 1917 р.– 29 квіт. 1918 р.) / ред. кол.: В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 421 с.
2. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи «Про організацію економічної допомоги в повіті і розмежування компетенції волосного та повітового земств» від 10.12.1917 р. Державний архів Полтавської області, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 11–12.
3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: у 2 т. Т. 1. (4 бер.–9 груд. 1917 р.) / ред. кол.: В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 587 с.
4. Лаптева Л. Е. Об истории земских учреждений России. Государство и право. 1993. № 8. С. 129–131.
5. Копиленко О. Л. Держава і право України 1917–1920 рр.: Центральна Рада.

Гетьманат. Директорія: навч. посіб. Київ: Либідь, 1997. 208 с.

6. Наказ міністра народної освіти про утворення національної нижчої початкової школи 1918 р. *Хрестоматія з історії держави і права України*: [у 2 т.]. Т. 2: Лютий 1917–1996 рр.) / за ред. В. Д. Гончаренка. Київ: Ін Юре, 2000. – С. 71–72.

7. Журнали позачергового Полтавського губернського земського зібрання 22-23 квіт. 1918 р. Полтава: Друк. І. Фрішберга, 1918. 50 с.

8. Верстюк В. Ф. Симон Петлюра: політичний портрет (до 125-річчя від дня народження). *УІЖ*. 2004. № 3. С. 112–126.

References:

1. Ukrainiska Centralna Rada. Dokumenty i materialy. (1996). Vol. 2. (10 grudnja 1917 – 29 kvitnja 1918). V.A. Smolij, V.F. Verstuk ta in. (Eds.). (Vols. 1-2). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].

2. Doklad № 16 Mirgorodskoj povitovoj zemskoj upravi «Pro organizaciy ekonomichnoj dopomogi v poviti i rozmezhuvania kompetencij volosnogo ta povitovogo zemstv» vid 10.12.1917. Derzhavnij arhiv Poltavskoj oblasti, f. 610, op. 1, spr. 3, ark. 11-12 [in Ukrainian].

3. Ukrainiska Centralna Rada. Dokumenty i materialy. (1996). Vol. 1. (4 bereznja – 9 grudnja 1917). V.A. Smolij, V.F. Verstuk ta in. (Eds.). (Vols. 1-2). Kiev: Nauk. dumka [in Ukrainian].

4. Lapteva, L.E. (1992). Ob istorii zemskih uchrezhdenij Rossii. *Gosudarstvo i pravo*, 8, 129–131 [in Russian].

5. Kopylenko, O.L., Kopylenko, M.L. (1997). Derzhava i pravo Ukraini 1917–1920. Centralna Rada. Getmanat. Direktorij. Kyiv: Libid [in Ukrainian].

6. Nakaz ministra narodnoi osviti pro utvorennj nacionalnoi nizhchoi pochatkovoї chkoli 1918. (2000). *Chrestomatij z istorij derzhavi i prava Ukraini*. (Vols. 1-2; Vol. 2). (Lutij 1917–1996) / V.D. Goncharenko (Ed). Kyiv: In Ure, 71-72 [in Ukrainian].

7. Zhurnaly pozachergovogo Poltavskogo gubernskogo zemskogo zibrania 22-23 kvitnia 1918. (1918). Poltava: Druk. I. Frishberga, 50 [in Ukrainian].

8. Verstuk, V.F. (2004). Simon Petlura: politichnyj portret (do 125-richia vid dnia narodzhennia). *Ukr. ist. zhurn.*, 3, 112-126 [in Ukrainian].

Козаченко А. И. Центральная Рада и проблема реформы местного самоуправления: ноябрь 1917 г. – апрель 1918 г. (к 100-летию создания Центральной Рады).

Освещена деятельность Центральной Рады по проведению реформы местного самоуправления. III Универсал Центральной Рады предусматривал расширение полномочий органов земского самоуправления, но подчинял их Генеральному секретарству внутренних дел. Агрессия большевистской России и углубление кризиса земского самоуправления вынудило Центральную Раду IV Универсалом провозгласить проведение внеочередных выборов народных (земских) рад. Конституция УНР 1918 г. предусматривала принципиально новую систему местного самоуправления, которая строилась на принципах децентрализации власти.

Ключевые слова: Центральная Рада; Генеральный секретариат; Универсал; Конституция; местное самоуправление; земство; демократическая реформа.

Kozachenko A. I. Central Council and issue of local self-government reform: november 1917 – april 1918 (on the occasion of centenary of Central Council establishment).

The article deals with the activities of the Central Council which intended to carry out a local self-government reform. The Third Universal of the Central Council provided for expansion of powers of zemstvo self-government but subordinated them to the General Secretariat of the Internal Affairs, which is contrary to democratic principles of local self-government. The Constitution of the UPR in 1918 provided a fundamentally new system of local government, which was based on the

principles of decentralization of power.

Keywords: Central Council; General Secretariat; Universal; Constitution; local self-government; zemstvo; democratic reform.

Надійшла до редколегії 15.01.2017 р.

