

9. Словник української мови: в 11 томах. Академічний тлумачний словник (1970–1980) [Електронний ресурс]. – Том 8. – 1977. – С. 124. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/p/8/124/1>

10. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї: Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 16.09.1963 № 4 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2373.

11. Хартія основних прав Європейського Союзу: Європейський Союз; Хартія, Міжнародний документ від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/994\\_524](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/994_524)

12. Добрянський С. Права людини як певним чином внормована свобода (до характеристики поняття прав людини) / С. Добрянський // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XII регіональної науково-практичної конференції. 9–10 лютого 2006 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2006. – 512 с.

13. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS N 177) (укр/рос): Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 04.11.2000 № 12 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2376.

*\* Медвідь Андрій Богданович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Львівської комерційної академії.*

УДК 340(477)

Іван Мищак \*

### СПРОБИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917 – 1921 РОКІВ

*У статті здійснено аналіз конституційних проектів періоду Української революції 1917 – 1921 років. Висвітлено загальні тенденції й особливості бачення їхніми авторами статусу і ролі в державі органів місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: Українська революція 1917 – 1921 років, універсал, конституція, місцеве самоврядування, громада.*

**Мищак І. Н. Попытки конституционного урегулирования статуса органов местного самоуправления в Украине в период Украинской революции 1917 – 1921 годов.**

*В статье осуществлен анализ конституционных проектов периода Украинской революции 1917 – 1921 годов. Освещены общие тенденции и особенности видения их авторами статуса и роли в государстве органов местного самоуправления.*

*Ключевые слова: Украинская революция 1917 – 1921 годов, универсал, конституция, местное самоуправление, громада.*

**Myshchak I. M. Attempts to constitutional regulation of the local government status in Ukraine during the Ukrainian revolution of 1917 – 1921 years.**

*The article analyzes the constitutional projects of the Ukrainian revolution of 1917 – 1921 period. Revealed the general trends and features of the authors vision of the local government status and role in the state.*

*Keywords: Ukrainian revolution of 1917 – 1921's, universal, constitution, local government, community.*

Уявлення українців про справедливу владу упродовж багатьох століть базувалися на сталих традиціях самоврядування, поширених ще з часів Київської Русі у формі народних зборів і міського віча, а згодом – підкріплених і розвинених на основі норм Магдебурзького

права та демократичних козацьких звичаях. Заперечення Російською імперією права українців на самоврядування сприймалося ними як порушення споконвічного Закону. У свою чергу, Австро-Угорщина хоча й надала поневолеми народам значно більше демократичних прав, ніж Російська імперія, також розглядалася українцями як держава-поневолювач. Тож падіння Російської, а згодом і Австро-Угорської імперій розцінювалися українцями як подолання останніх перепон до відновлення омріяного справедливого ладу у власній незалежній державі.

Окремі питання конституційно-правового регулювання в Україні періоду Української революції отримали висвітлення в роботах таких українських вчених, як В. Верстюк, Н. Єфремова, О. Копиленко, М. Литвин, О. Мироненко, В. Солдатенко та ін. Разом із тим процес конституційно-правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування в Україні потребує подальшого комплексного дослідження.

*Метою статті є аналіз конституційних проектів періоду Української революції 1917 – 1921 років та висвітлення загальних тенденцій й особливостей бачення їхніми авторами статусу і ролі в державі органів місцевого самоврядування.*

Українська революція 1917 – 1921 років, проголошення Української та Західноукраїнської Народних Республік, їх об'єднання в одну державу сприяли відновленню державницьких устремлінь широких мас українців. Українська державність породила надії на формування такого державного устрою, де народ і громада будуть справжніми носіями влади, а представницькі органи дійсно відстоюватимуть суспільні інтереси та стануть ефективним знаряддям демократичного управління. Відповідні мрії отримали втілення вже в I Універсалі Української Центральної Ради від 10 (23).06.1917 р., яким проголошувалося, що «однині самі будемо творити наше життя» [1, с. 59]. А в III Універсалі від 7 (20).11.1917 р., яким було проголошено утворення Української Народної Республіки, Центральна Рада доручила Генеральному секретарству внутрішніх справ «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях...» [1, с. 68].

Подальші спроби правового врегулювання статусу органів місцевого самоврядування проводилися у рамках розроблення Центральною Радою законодавства УНР. Зрештою, ухвалена 29 квітня 1918 р. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) статтею 5 гарантувала «своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації», а статтею 26 узаконювала виборні ради і управи громад, волостей і земель, яким мала належати єдина безпосередня місцева влада. При цьому міністри УНР згідно з цією ж статтею мали «тільки контролювати і координувати 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» [2]. Проте норми Конституції так і не втілені в життя.

Здійснений 29 квітня 1918 р. державний переворот на чолі з гетьманом П. Скоропадським і відкиненням ним Конституції УНР призвели до подальших спроб творення Основного Закону Української Держави. Оприлюднені того ж дня «Закони про тимчасовий державний устрій України» не містили жодної згадки про місцеве самоврядування. Проте конституційні ідеї, які були втілені в Проекті основного державного статуту Української Держави, авторство якого приписують О. Палтову, окремий розділ (п'ятий) відводять місцевому управлінню [3]. Згідно зі статтею 71 проекту Україна поділяється на староства, повіти, волості та сільські общини, а відповідно до статті 73 представницькими органами самоврядування мали стати зібрання з їхніми виконавчими органами – правліннями. До компетенції органів місцевого самоврядування проект відносив усі сфери місцевого життя, включаючи поліцію безпеки, за винятком лише тих, що потребували централізації (військо, митниця, акцизні збори, монетна справа, пошта, телеграф та ін.). Показовим є й те, що діяльність місцевих органів центрального управління мала зводитися лише до контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування, а протизаконні рішення останніх могли бути скасовані лише в судовому порядку. Такий розподіл повноважень цілком відповідає усталеній на сьогодні

практиці розподілу влади та гарантує незалежність місцевого самоврядування. Водночас відповідно до статті **84** проекту органи місцевого управління могли опротестувати рішення органів місцевого самоврядування, які вони вважали недоцільними, з одночасним зверненням до вищого органу місцевого самоврядування [3]. Останній у такому випадку мав право ухвалюючого рішення, що суперечить принципу незалежності місцевого самоврядування (у сучасному розумінні).

Після антигетьманського повстання і відновлення УНР Директорія відмовилася як від ухваленної Центральною Радою Конституції, так і проекту Конституції П. Скоропадського, оголосивши про підготовку нового проекту Конституції УНР. Однак терміни його оприлюднення постійно переносилися. Під час чергової політичної кризи й утворення Всеукраїнської національної ради остання створила власну конституційну комісію та, зрештою, на початку травня **1920** р. ухвалила Основний Державний Закон про устрій Української Держави, розроблений професором права С. Бараном [4, с. 7 – 32]. Відповідно до ст. **3** проекту частини Української Держави, що мають окремі господарські інтереси, одержують місцеву автономію з власними Краєвими Соймами, що видаватимуть закони з питань місцевого значення. Статті **126 – 128** проекту Конституції визначали порядок здійснення місцевого самоврядування. Передбачалося, зокрема, що повноваження громад, волостей, містечок, міст, повітів та вищих над ними одиниць самоврядування будуть визначені окремим законом. Так само окремим законом мали бути врегульовані розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами центральної влади на місцях і виконання громадами, волостями, містечками й містами делегованих повноважень державних адміністрацій. Відповідно до спеціального закону великі міста мали керуватися окремими статутами, які окреслюватимуть межі компетенції міської влади та підпорядковуватимуть її вищій одиниці самоврядування. Вибори до органів місцевого самоврядування мали відбуватися на тій самій основі, що і вибори до парламенту держави.

Однак ухвалений Всеукраїнською національною радою конституційний проект був відкинутий Директорією, натомість скликано урядову комісію для розроблення проекту Конституції, до складу якої увійшли, серед інших, авторитетні українські правники С. Баран та О. Ейхельман. Останні й запропонували на розгляд комісії власні проекти. Після тривалих дискусій урядова комісія затвердила Основний Державний Закон Української Народної Республіки, в основу якого ліг проект С. Барана [5, с. 33 – 56]. На відміну від попереднього проекту, право на автономію отримували окремі адміністративні одиниці держави, які мають не лише господарські, а й культурні особливості. Самоврядним органом таких одиниць мали бути Краєві Ради із правом видання законів місцевого значення. Так само вибори до представницьких органів місцевого самоврядування мали відбуватися на тих самих підставах, що і вибори до парламенту держави. При цьому згідно зі статтею **134** законопроекту участь у виборах могла бути пов'язана з тривалістю проживання на території відповідної громади. Показовим є й те, що права органів місцевого самоврядування у порівнянні з проектом Всеукраїнської національної ради було істотно обмежено. Так, згідно зі статтею **133** громади, волості, містечка, міста й вищі одиниці самоврядування користуються з автономії щодо вирішення питань про місцеві потреби в межах своєї території в тому обсязі, який їм залишила державна адміністрація або відповідна вища одиниця самоврядування, перебравши такі повноваження на себе. Крім того, відповідно до статті **135** органи місцевого самоврядування були змушені виконувати в межах чинних законів доручені їм завдання державної адміністрації. І хоча за урядовим проектом Конституції кожна одиниця самоврядування отримувала автономне право «призначати податки та повинності, що є необхідними для її урядування», проте докладно це питання не було урегульоване. У цілому ж незалежність органів місцевого самоврядування нижчого рівня в урядовому проекті Конституції нівелювалася втручанням у межі їх компетенції органів місцевого самоврядування вищого рівня та державних адміністрацій. Однак і в такому вигляді проект не був схвалений Головою Директорії.

Варто відзначити, що бачення конституційного устрою УНР О. Ейхельманом істотно відрізнялося від бачення інших урядовців та членів конституційних комісій. Як наслідок,

О. Ейхельман у 1921 р. оприлюднив власний проект Конституції – Основних Державних Законів Української Народної Республіки [6]. На переконання О. Ейхельмана, Україна мала стати федеративною республікою, де кожна окрема Земля, як суб'єкт федерації, матиме власну конституцію. Відповідно до параграфу 25 проекту парламент держави мав бути двопалатним, де Земсько-державну палату складатимуть представники від парламентів окремих земель.

О. Ейхельман вбачав демократизм федеральної держави у широких повноваженнях окремих земель. Так, Землі підлягали загальнодержавній владі лише в тих межах, які чітко визначені Конституцією держави. В усіх інших справах вони управляються самостійно і мають власну установчу, законодавчу, судову, виконавчу та контрольну владу (параграф 235). Характерно, що згідно зі статтею 240 проекту ухвалені конституції окремих Земель не підлягали затвердженню з боку федеральної влади, проте окремі їх положення, які суперечили загальнодержавному законодавству, могли бути скасовані в судовому порядку. Кордони окремих Земель могли бути змінені лише за взаємною згодою Земель. При цьому урядам окремих Земель надавалося право укладати міжнародні угоди з іншими державами у справах внутрішнього управління, юстиції та ін., але для цього була необхідна попередня згода федерального міністерства на ведення переговорів із затвердженням тексту угоди парламентом держави (параграф 246).

Вагому роль у державному механізмі О. Ейхельман відводив місцевим громадам. Як наголошувалося у вступі до проекту Конституції, «все те, що для громадського ладу та його цілковитого задоволення може виконати сама громада, або вільний союз, розуміється переважно сусідніх громад, – все це і повинно передати первісній одиниці до її цілком самостійного порядкування. Контроль над цією діяльністю з боку вищих одиниць: відповідної земської одиниці та об'єднуючої державної влади, повинен обмежуватись лише тим, що справді є необхідним для заспокоєння інтересів цих більших розмірами територіяльних політичних одиниць, котрі доповняють у більше загальному масштабі, непосильну для менших одиниць і їх союзів загально державну роботу» [6].

За конституційним проектом повіти і громади організовувалися на засадах автономного громадського самоврядування. У кожній із них повинна функціонувати Рада, як орган влади розпорядчої, і Управа, як орган влади виконавчої. Для вирішення важливих місцевих справ передбачалося проведення референдуму. Так, виключно за рішенням референдуму встановлювалися розміри податкових зборів у повітах і громадах. Таке рішення, підтвержене відповідним референдумом, уже не потребувало затвердження вищого органу влади чи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування також мали забезпечити відповідальність службових осіб на найширших засадах і чіткий контроль за витратою грошових засобів. Показовим є й те, що до проекту конституції було включено, на наше переконання, ряд застарілих норм, які були характерними для буржуазного права пізнього Середньовіччя та Нового часу. Зокрема, громадам надавалося право вводити на своїй території октруа на споживчі предмети, при цьому не лише ті, які завозяться з інших місцевостей, а й ті, що виробляються на території громади. Але не мало бути різниці в оподаткуванні октруа місцевого та привозного виробництва. Схожі норми знайомі західному буржуазному праву та на певному етапі сприяли розвитку міст й окремих громад, але на початку ХХ ст. вони вже втратили свою актуальність.

Не зовсім послідовними видаються запропоновані О. Ейхельманом гарантії незалежності місцевого самоврядування. Так, відповідно до параграфу 247 проекту кожна Земля визначає у своїй конституції ті державні справи, котрі належать до компетенції влади Землі. Всі інші державні справи на території Землі передаються до компетенції повітового самоврядування. У свою чергу, повітове самоврядування визначає ті справи, що належать виключно до його компетенції, а решту справ передає до компетенції громад. При цьому згідно з параграфом 248 влада Землі мала право покласти на повітову владу виконання певних обов'язків у справах юстиції, охорони громадської безпеки та ін. Таким чином, як і в попередніх конституційних проектах УНР, передбачалося делегування повноважень зверху-донизу, а нижчі органи місцевого самоврядування отримували лише ті повноваження,

які їм надавали вищі органи влади та місцевого самоврядування. У такому випадку незалежність органів місцевого самоврядування видається значною мірою декларативною. Загалом же проект Конституції О. Ейхельмана відображає ті складні пошуки організації державного життя, які були притаманними для влади УНР в умовах складних геополітичних викликів та зламу старої системи управління й господарювання.

Мали місце спроби конституційного закріплення статусу органів місцевого самоврядування і в ЗУНР. Зокрема, ще напередодні розпаду Австро-Угорської імперії у 1918 р. відомий український правник, професор С. Дністрянський розробив та вніс до австрійського парламенту Проект тимчасових основних законів для Галицької Держави [7]. Передусім пропонувалося надати громадам повну місцеву автономію та скасувати поділ на власні й делеговані повноваження громад. Відповідно до параграфу 11 проекту діючі повітові ради та їхні виконавчі органи мали бути розпущені, а замість них повинні бути скликані нові повітові управи, що матимуть громадянський нагляд над діловодством старости. Повітові управи підлягатимуть Народній Управі (уряд держави) та Старійшині Народної Ради (парламенту).

Подальше бачення С. Дністрянським державного устрою ЗУНР було втілене в проекті Конституції Західно-Української Народної Республіки 1920 р. [8]. Згідно з проектом Установчі Збори мали провести поділ на громади, округи та області, дотримуючись колишнього обсягу політичних громад та судових округів, що виступали адміністративно-територіальними районами. Області повинні при ліквідації колишніх політичних округів утворювати більші одиниці й охоплювати декілька таких округів. При цьому мали відбутися вибори до органів місцевого самоврядування – обласних, окружних і громадських заступництв.

Обласні заступництва отримували значні повноваження, закріплені безпосередньо в Конституції. Так, відповідно до параграфу 89 проекту сфера діяльності обласних заступництв мала охоплювати регулювання і контроль усіх тих питань в області, які потребують централізованого упорядкування і не підпадають під загальне законодавство держави. Сюди належать, зокрема: 1) фінансова система області з правом формування щорічного обласного бюджету, а також з правом розпоряджатися майном області та стягувати обласні податки для покриття потреб області під особливим контролем Народної Палати; 2) контролювання громад і районів, що належать до даної області, в їх управлінні основними фондами; 3) затвердження статутів окремих громад; 4) розвиток сільського та лісового господарства, промислів і транспортного сполучення в межах області; 5) створення ощадних кас, позичкових та кредитних установ; 6) створення лікувальних та гуманітарних установ; 7) створення загальнокорисних установ; 8) організація піклування про бідних та благодійної допомоги; 9) регулювання і контроль народних шкіл та виховання в межах області; 10) піклування про громадський порядок та безпеку в області. При цьому сфера діяльності окружних заступництв була схожою, але вона обмежувалася колом місцевих потреб округів. У свою чергу, громадське заступництво мало піклуватися про місцевий правопорядок в громаді в рамках загальних державних законів та розпоряджень центральних органів. Характерно, що проект передбачав недоторканність членів обласних, окружних заступництв та заступництв громад, але лише на період проведення засідань відповідних органів. На жаль, цей проект також не було реалізовано.

*Висновки.* Під час Української революції 1917 – 1921 років українські політичні діячі та правники розробили ряд конституційних проектів, які відображають тогочасне бачення основ державного ладу та важливість правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування. Фактично усі проекти розглядали місцеве самоврядування як основу державного ладу та втілення принципу демократичного народного правління. В усіх проектах громади та вищі територіальні одиниці мали право обирати власні представницькі органи та органи виконавчої влади. Проте в усіх проектах повне самоврядування гарантувалося лише найбільшим територіальним одиницям держави: землям чи краям. При цьому проект О. Ейхельмана узагалі надавав окремим землям право укладати міжнародні угоди з урядами інших держав. У свою чергу, чи не найбільш послідовно (у сучасному розумінні) незалежність місцевого самоврядування гарантувалася проектом Конституції Української Держави П. Скоропадського, згідно з яким діяльність місцевих

органів центрального управління мала зводитися лише до контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування, а протизаконні рішення останніх могли бути скасовані лише в судовому порядку. Фактично ці норми забезпечували незалежність діяльності органів місцевого самоврядування, однак залишали остаточне рішення з окремих питань за органами місцевого самоврядування вищого рівня. Водночас практично в усіх конституційних проектах передбачалися норми про делегування повноважень зверху-донизу, а до компетенції низових органів місцевого самоврядування відносили лише ті питання, які були відведені органами місцевого самоврядування вищого рівня чи органами державної влади. З огляду на це немає підстав стверджувати про гарантування жодним із конституційних проектів 1917 – 1921 років повної незалежності діяльності органів місцевого самоврядування у сучасному розумінні.

**Список використаних джерел:**

1. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 271 с.
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
3. Проектъ [основнаго государственнаго устава Украинской Державы] // Конституанта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1918\\_10.html](http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1918_10.html)
4. Основний Державний Закон про устрій Української Держави (проект Конституції Української Держави, ухвалений Всеукраїнською національною радою) // Устрій Української Держави. Проекти Конституції Української Народньої Республіки. – Львів : З друкарні Ставропігійського інститута у Львові, 1920. – С. 7 – 32.
5. Основний Державний Закон Української Народної Республіки (проект Правительственной комісії по виробленню Конституції Української Держави) // Устрій Української Держави. Проекти Конституції Української Народньої Республіки. – Львів : З друкарні Ставропігійського інститута у Львові, 1920. – С. 33 – 56.
6. Проект Конституції – Основних Державних Законів Української Народної Республіки // Конституанта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html>
7. Проект тимчасових основних законів, виготовлений у віденському Парламенті проф., д-ром С. Дністрянським 1918 р. для покликання в життя Галицької Держави // Конституанта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/08/1918.html>
8. Конституція Західно-Української Народної Республіки // Конституанта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html>

\* *Мищак Іван Миколайович – доктор історичних наук, старший науковий співробітник, завідувач науково-організаційного відділу Інституту законодавства Верховної Ради України.*