

Анатолій Козаченко

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Полтава, Україна)
a.i.kozachenko@ukr.net

УДК 340.15

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПРОЕКТАМИ КОНСТИТУЦІЙ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1917, 1918 І 1920 РОКІВ: ДЖЕРЕЛА, ОСНОВНІ РИСИ ТА ІСТОРИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ

Анотація. Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є визначальною складовою децентралізації влади. Столітній ювілей ухвалення Українською Центральною Радою 29 квітня 1918 р. Конституції Української Народної Республіки спонукає до всебічного осмислення національних конституційних ідей запровадження демократичної системи місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у проведенні аналізу проектів Конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр. щодо врегулювання системи місцевого самоврядування: його джерела, принципи, критерії та історичне значення.

Україна має багатовіковий історичний досвід організації місцевого самоврядування. Фундаментальні положення щодо демократичних принципів запровадження місцевого самоврядування в Україні наприкінці XIX ст. сформулював засновник новітнього вітчизняного конституціоналізму М. Драгоманов. Конституційні ідеї М. Драгоманова набули розвитку у працях М. Грушевського. За умов розбудови Української Народної Республіки у 1917-1918 рр. він розробив засади теорії демократичної, соціальної, правової держави, яка спирається на національно-персональну автономію та місцеве самоврядування.

На початку Української революції навесні 1917 р. у політичних партій, громадських організацій та їх лідерів було різне бачення щодо запровадження в Україні нової системи місцевого самоврядування. 20 червня 1917 р. Українська Центральна Рада створила конституційну комісію, котра підготувала проекти Конституції Української Народної Республіки 1917 і 1918 рр. У 1920 р. Рада Міністрів Української Народної Республіки створила урядову комісію для розробки нового проекту Конституції Української Народної Республіки.

Джерелами конституювання місцевого самоврядування стали демократичні конституції країн Європи і США, а також конституційні ідеї, що спирались на національні традиції та власний державно-правовий досвід України. Українська Народна Республіка не скористалася законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р., яке передбачало запровадження демократичної системи земського самоврядування. Аналіз проектів Конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр. дає підстави стверджувати, що система місцевого самоврядування будувалася на основі етнографічного принципу адміністративно-територіального поділу України на землі та із урахуванням інтересів національних меншин. Передбачена проектами конституцій система місцевого самоврядування мала діяти на основі

таких демократичних принципів самоврядування як децентралізація, колегіальність, виборність, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах визначених повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів, судовий захист прав самоврядування. Розробники проектів конституцій враховували критерії, необхідні для забезпечення функціонування місцевого самоврядування такі як: правова оформленість, матеріально-фінансова основа, можливість узгоджувати місцеві інтереси із регіональними та загальнодержавними. Водночас слід визнати, що проекти Конституцій Української Народної Республіки не позбавлені певних прогалин щодо врегулювання інституту місцевого самоврядування. Спроби конституційного закріплення системи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки засвідчують історичне прагнення українського народу до побудови демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Українська Центральна Рада, конституція, місцеве самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний поділ.

Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є визначальною складовою децентралізації влади, що спонукає до всебічного осмислення національних конституційних ідей запровадження демократичної системи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки (далі – УНР). Дослідження системи місцевого самоврядування, передбаченого проектами Конституцій УНР, дає можливість встановити історичний зв'язок державотворчих процесів УНР із сучасністю, поглибити знання з історії місцевого самоврядування в Україні, а також з проблем історії розвитку вітчизняного конституціоналізму.

Вітчизняні науковці акцентували увагу на дослідженні фактичного функціонування місцевого самоврядування УНР, здебільшого, у контексті діяльності Української Центральної Ради (далі – УЦР). Останнім часом до зазначеної проблеми зверталися В. Верстюк, І. Верховцева, В. Гвоздик, В. Гончаренко, В. Єрмолаєв, О. Копиленко, М. Мірошніченко, О. Мироненко, В. Румянцев. Проте спроби конституційного врегулювання місцевого самоврядування в УНР не стали предметом спеціального історико-правового дослідження.

Мета статті полягає у виявленні історичного досвіду конституційного врегулювання системи місцевого самоврядування шляхом проведення аналізу проектів Конституцій УНР 1917, 1918 і 1920 рр. Дослідження конституційних

проектів доби УНР забезпечує можливість встановити джерела, принципи та критерії місцевого самоврядування, якими керувалися їх розробники.

Україна має багатовіковий історичний досвід організації самоврядування Запорізької Січі та міського самоврядування на основі магдебурзького права, що діяло у Києві до 1835 р. На підставі законодавства Російської імперії на території українських губерній із 1865 р. діяло земське самоврядування, а у 1871 р. запроваджено міське самоврядування. На території Галичини, що перебувала у складі Австро-Угорської імперії, починаючи із 1866 р. функціонувало повітове та сільське самоврядування. У місті Львові міське самоврядування розпочало діяльність, керуючись власним Статутом 1870 р.

Фундаментальні положення щодо демократичних принципів запровадження місцевого самоврядування в Україні наприкінці ХІХ ст. сформулював засновник новітнього вітчизняного конституціоналізму М. Драгоманов. Він вважав, що гарантом прав людини може бути вільна самоврядна громада, а не держава. Завдяки розвитку місцевого самоврядування відбудеться процес децентралізації влади та забезпечення соціальної справедливості¹. Конституційні ідеї М. Драгоманова набули розвитку у працях М. Грушевського. Конституційний проект М. Грушевського 1905 р. ґрунтувався на принципах репрезентаційного уряду та широкої національно-територіальної децентралізації. За умов розбудови УНР у 1917-1918 рр. він розробив засади теорії демократичної, соціальної, правової держави, яка спирається на національно-персональну автономію та місцеве самоврядування².

На початку Української революції навесні 1917 р. у політичних партій, громадських організацій та їх лідерів було різне бачення щодо запровадження в Україні нової системи місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед лідерів УЦР виникла дискусія стосовно того, чи підтримувати реформовані Тимчасовим урядом Росії земства, чи запровадити власну систему місцевого самоврядування. Провідні політичні партії, котрі мали найчисельніші фракції у

¹ Марія Мірошніченко, Василь Мірошніченко, *Історія вчень про державу і право: Навчальний посібник* (Атіка, 2001) 178.

² Там само 180-1.

складі УЦР (Спілка українських автономістів-федералістів, Українська соціал-демократична партія, Українська радикально-демократична партія, Українська партія соціалістів-революціонерів), не мали чіткої програми запровадження нової системи місцевого самоврядування. Їх ідеї співпадали лише у тому, що система місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на демократичних принципах.

20 червня 1917 р. УЦР створила конституційну комісію для підготовки проекту конституції України у складі восьми осіб. До комісії увійшли члени УЦР, що репрезентували політичні партії та громадські організації: М. Левицький – голова комісії, М. Шраг, Є. Касьяненко, Б. Бабич, С. Єфремов, М. Стасюк, В. Бойко, О. Чайківський³. 23 червня УЦР ухвалила інструкцію про конституційну комісію, згідно якої до складу комісії повинно входити 100 осіб – представників від національних груп, політичних партій, громадських організацій, територіальних одиниць. За партійною приналежністю члени комісії були представниками переважно лівих соціалістичних партій⁴.

29 липня 1917 р. УЦР затвердила розроблений конституційною комісією перший проект тимчасової Конституції України – «Статут вищого управління України». Він закріплював автономний державно-правовий статус України у складі федеративної Росії та тимчасові вищі органи державної влади – Українську Центральну Раду і Генеральний Секретаріат. Але положень про систему місцевого самоврядування проект конституції не передбачав⁵.

Після ухвалення III Універсалу УЦР 7 листопада 1917 р. конституційна комісія відновила роботу над розробкою проекту конституції. Члени комісії підтримували необхідність закріплення у конституції демократичної системи самоврядування, адже III Універсал містив наказ Генеральному Секретаріату «вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування» – проведення реформи місцевого самоврядування⁶.

³ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 1 (Наукова думка 1996) 110.

⁴ Там само 126.

⁵ Тарас Гунчак, *Україна: перша половина XX століття. Нариси політичної історії* (Львів 1993) 100.

⁶ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 1 (Наукова думка 1996) 401.

10 грудня 1917 р. УЦР розглянула проект Конституції УНР, за якою Україна мала статус автономії у складі федеративної, демократичної Росії. Проект не передбачав окремого розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню. Згідно ст. 6 УНР «надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації»⁷. Діяльність місцевого самоврядування врегульовувала ст. 23 IV розділу «Органи власті Української Республіки». У ній зазначалося, що «всякого рода справи місцеві порядкують виборні ради і управи громад, волостей і земель»⁸. За ст. 9 право брати участь у виборах наступало із досягненням 20 років. Громадяни Української Республіки отримували рівні виборчі права незалежно від статі, походження, освіти чи майнового цензу (ст. 9-10). Згідно ст. 23 органи місцевого самоврядування у своїй діяльності «не можуть бути обмежені або стиснені ніякими виконавчими органами Республіки»⁹. Проект передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Право скасовувати постанови органів самоврядування, що суперечили Конституції, належало Генеральному суду УНР¹⁰.

Виходячи із досвіду парламентської діяльності УЦР та з метою розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, проект Конституції УНР 1917 р. визнавав за місцевим самоврядуванням право законодавчої ініціативи. Ст. 37 надавала місцевому самоврядуванню, що налічувало не менше 100 тис. виборців вносити законопроекти до Всенародних Зборів¹¹. Але на практиці за доби УНР місцеве самоврядування не подавало законопроекти на розгляд УЦР¹².

Розділ VIII «Національні організації» у ст. 67 передбачав фінансування національних союзів – органів, що забезпечували національно-персональну автономію національних меншин, за рахунок державного бюджету та бюджету

⁷ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 (Наукова думка 1996) 5.

⁸ Там само 7.

⁹ Там само 7.

¹⁰ Там само 10.

¹¹ Там само 8.

¹² Віктор Єрмолаєв, *Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради, Право України*. 2017. № 11.65-6.

місцевого самоврядування. Суперечки між національними союзами та органами місцевого самоврядування мали вирішуватися у судовому порядку¹³. Зазначені норми набули чинності з прийняттям Закону «Про національно-персональну автономію» (ст. 5, 10) від 9 січня 1918 р.¹⁴. Отже, проект Конституції УНР 1917 р. спирався на національні державно-правові традиції та основні демократичні принципи організації місцевого самоврядування. Проект не враховував досвід реформування земського самоврядування Тимчасовим урядом Росії, передбачав запровадження нового адміністративно-територіального поділу і нової системи самоврядування.

IV Універсал УЦР від 9 січня 1918 р. проголошував проведення реформи місцевого самоврядування, «щоб встановити на місцях таку владу, до якої б мали довір'я й яка б спиралась на всі революційно-демократичні верстви народу»¹⁵. З цією метою під керівництвом М. Грушевського велась робота по підготовці проекту нового адміністративно-територіального поділу України, який передбачав запровадження 30 земель і трьох міст – Києва, Харкова та Одеси зі статусом окремих округів¹⁶. 10 лютого 1918 р. Рада Народних Міністрів УНР (далі – РНМ) прийняла постанову, щодо необхідності підготовки законопроекту про нову систему місцевого самоврядування з урахуванням адміністративно-територіального поділу УНР на землі¹⁷. 6 березня 1918 р. УЦР ухвалила Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», що передбачав «заведення нових органів самоврядування і влади» у зв'язку із ліквідацією губерній, повітів та волостей і запровадження поділу УНР на землі. Згідно ст. 2 зазначеного закону територія УНР складалася із 29 земель та трьох міст – Києва, Харкова і Одеси¹⁸.

Після прийняття IV Універсалу конституційну комісію очолив заступник

¹³ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 11.

¹⁴ Там само 99.

¹⁵ Там само 103.

¹⁶ Анатолій Слюсаренко, Микола Томенко, *Історія української конституції* («Знання» України 1993) 71.

¹⁷ Там само 163.

¹⁸ Там само 181-2.

голови УЦР А. Степаненко. У своїй роботі комісія спиралася на демократичні Конституції країн Європи і США, III і IV Універсали УЦР, Закони «Про національно-персональну автономію» та «Про адміністративно-територіальний поділ України». Найвагомим джерелом проекту Конституції УНР 1918 р. у частині закріплення системи місцевого самоврядування став проект Конституції УНР 1917 р. Одним із провідних авторів проекту Конституції УНР 1918 р. був М. Грушевський¹⁹. 27 квітня 1918 р. А. Степаненко запропонував терміново внести проект конституції на розгляд і затвердження УЦР²⁰. 29 квітня УЦР у неповному складі Малої Ради на закритому засіданні розпочала розгляд проекту Конституції УНР – «Статуту про державний устрій, права і вольності УНР». Провівши нетривале обговорення, УЦР прийняла «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» у редакції, запропонованій конституційною комісією, але чинності Конституція УНР 1918 р. не набула²¹.

Конституція УНР 1918 р. не містила окремого розділу про діяльність місцевого самоврядування. Концептуальне положення щодо діяльності місцевого самоврядування на принципах децентралізації містила стаття 5, яка проголошувала: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації»²². Як влучно зазначає М. Мірошниченко,

суть концепту така: не державна влада віддає свої повноваження на місця, навпаки, самоврядні інститути влади на місцях не перешкоджають органу центральної влади у межах повноважень, визначених Статутом, порядкувати «всіма справами, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої самоуправи»²³.

¹⁹ Любомир Винар (ред), *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали* (Фундація ім. С.Петлюри в США; Веселка; Фундація родини Фещенко-Чопівських 1993) 306.

²⁰ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 314.

²¹ Анатолій Слюсаренко, Микола Томенко, *Зазнач. твір*. 70.

²² Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 330.

²³ Марія Мірошниченко, *Ідея конституційної держави в стратегії державотворення за доби Української Народної Республіки, Право України*. 2017. № 11. 54.

Територіально Конституція УНР 1918 р. встановлювала трирівневу систему самоврядування: земля, волость, громада. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування слід вважати громаду. Запровадження громади мало за мету створення такої територіальної одиниці самоврядування, яка була б максимально наближеною до місцевого населення, володіла інформацією про його потреби і могла ефективно вирішувати соціально-економічні питання, керуючись інтересами мешканців громади. Окрім цього термін «громада» символізував відновлення національних історичних традицій України.

За ст. 11 право на участь у виборах органів місцевого самоврядування – «громадянська і політична правомочність» належало громадянам УНР, яким на день виборів виповнилося 20 років. Громадяни УНР отримували рівні виборчі права незалежно від статі, походження, освіти чи майнового цензу (ст. 11-12). Згідно ст. 20 і 21 право на участь у виборах до органів місцевого самоврядування належало громадянам УНР²⁴. У Конституції УНР відсутня норма про виборчу систему, за якою повинні проводитися місцеві вибори. Але з огляду на те, що за пропорційною виборчою системою формувалися Всеукраїнські Установчі збори та згідно ст. 27 Конституції УНР – Всенародні збори, можна висловити припущення, що конституційна комісія схилилася до запровадження пропорційної системи виборів самоврядування.

За ст. 26 органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель. Конституція не містила переліку повноважень органів місцевого самоврядування окрім того, що їм мала належати вся повнота влади на місцях²⁵. Уряд УНР міг лише контролювати і координувати дії місцевого самоврядування, але не повинен втручатися у його діяльність. Як зазначено у ст. 46 Рада Народних Міністрів «порядкує всіма справами, які зістаються за межами діяльності установ місцевої самоуправи»²⁶. Суперечки між місцевою адміністрацією та самоврядуванням повинні вирішуватися Судом УНР.

²⁴ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 331.

²⁵ Там само 332.

²⁶ Там само 334.

Згідно ст. 39 органам місцевого самоврядування, які об'єднували не менше 100 тисяч виборців належало право законодавчої ініціативи²⁷. Проте інститут законодавчої ініціативи місцевого самоврядування не набув розвитку як в Україні, так і у зарубіжних країнах. Серед сучасних європейських країн його передбачено лише конституціями Андорри та Чехії²⁸.

Отже, проект Конституції УНР 1918 р. враховував основні демократичні принципи місцевого самоврядування. Конституція УНР 1918 р. передбачала трирівневу систему самоврядування, демократичну виборчу систему. Керуючись принципом децентралізації, органи місцевого самоврядування отримували всю повноту влади на місцях. Конституція передбачала судові гарантії діяльності місцевого самоврядування.

Слід визнати, що Конституція УНР 1918 р. містила певні прогалини щодо врегулювання місцевого самоврядування. Так, зокрема, вона не встановлювала статус місцевих рад як розпорядчих органів та управ – виконавчих органів самоврядування. У Конституції відсутні норми щодо виборчої системи, терміну повноважень депутатів місцевих рад, розподілу повноважень між органами самоврядування земель, волостей і громад, формування бюджету місцевого самоврядування. Проте такі недоліки пояснюються тим, що роботу над підготовкою проекту Конституції УНР не було завершено.

Директорія УНР не визнала себе правонаступницею УЦР. Однак у процесі конституювання нової організації державної влади вона у значній мірі спиралася на державотворчий досвід УЦР. 30 серпня 1920 р. Рада Міністрів створила урядову комісію у складі 16 осіб для розробки проекту Конституції УНР. Очолив комісію міністр закордонних справ УНР А. Ніковський. Комісія опрацювала проекти Конституцій УНР 1918 р., Всеукраїнської Національної Ради і О. Ейхельмана²⁹. Але за складних військово-політичних умов уряд

²⁷ Валерій Смолій (ред), *Українська Центральна Рада. Документи і матеріали*, Т 2 333.

²⁸ Олександр Лавринович, *Шляхи удосконалення системи суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав – учасниць ЄС та українські перспективи*, *Право України*. 2011. № 3. 170.

²⁹ Анатолій Слюсаренко, Микола Томенко, *Зазнач. твір*. 92.

С. Петлюри не зміг санкціонувати та ввести у дію підготовлений комісією Основний державний закон Української Народної Республіки.

Розробники проекту Конституції УНР 1920 р. не відмовилися від етнографічного принципу адміністративно-територіального поділу України на землі. Але на відміну від проекту Конституції УНР 1918 р. за артикулом 4 територія України мала складатися із 10 земель³⁰. Згідно арт. 5 землі могли претендувати на автономний державно-правовий статус у складі УНР. Як це передбачалося Законом «Про адміністративно-територіальний поділ України» 1918 р. міста Київ, Харків та Одеса отримували особливий статус³¹.

Діяльність місцевого самоврядування врегульовував розділ VII проекту Основного державного закону УНР 1920 р. Арт. 133 встановлював функціонування місцевого самоврядування у таких адміністративно-територіальних одиницях: громада, волость, повіт, містечко і місто³². Окрім цього, зазначений артикул згадує «вищі одиниці самоврядування», але не називає їх, хоча згідно арт. 4 ними мали бути землі. Керуючись арт. 134, органи місцевого самоврядування громад, волостей, містечок і міст повинні були формуватися за виборчою системою, аналогічною тій, за якою обиралася Державна Рада – парламент УНР, але з урахуванням цензу осілості³³. Згідно арт. 3 Державна Рада обиралася шляхом загальних, рівних, прямих виборів таємним голосуванням за пропорційною виборчою системою³⁴. Органи місцевого самоврядування повітів та «вищих одиниць самоврядування» повинні були обиратися шляхом непрямих виборів громадами, волостями, містечками і містами за пропорційною виборчою системою. Слід зазначити, що за подібною виборчою системою формувалося земське самоврядування згідно законодавства Тимчасового уряду Росії 1917 р.

Спираючись на принципи децентралізації, проект Конституції УНР 1920 р. не допускав підпорядкування органів місцевого самоврядування по вертикалі, а

³⁰ Анатолій Слюсаренко, Микола Томенко, *Знач. твір*.95.

³¹ Там само 95.

³² Там само 115.

³³ Там само 115.

³⁴ Там само 95.

також проголошував автономію самоврядування у стосунках із місцевою адміністрацією. Проте згідно арт. 135 місцеве самоврядування мусило виконувати розпорядження державної адміністрації. Обсяг повноважень місцевого самоврядування арт. 133 встановлював наступним чином: «вирішення питань про місцеві добра і потреби в межах своєї території»³⁵. Органи місцевого самоврядування мали право встановлювати «податки та повинності, що є необхідними для їх урядування»³⁶. Згідно арт. 131 органи місцевого самоврядування могли захищати порушені права у Найвищому Адміністративному Суді УНР. У арт. 133 проекту Конституції УНР 1920 р. зазначалося, що детально діяльність місцевого самоврядування буде врегульовано окремим законом³⁷.

Отже, проект Основного державного закону УНР 1920 р., як і проект Конституції УНР 1918 р. враховував основні демократичні принципи місцевого самоврядування. Конституція УНР 1920 р. передбачала складну чотирирівневу систему місцевого самоврядування та дворівневу систему муніципального самоврядування. Формування органів самоврядування здійснювалося шляхом демократичних виборів за пропорційною виборчою системою. Керуючись принципом децентралізації, органи місцевого самоврядування отримували всю повноту влади на місцях. Конституція УНР 1920 р. передбачала судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Водночас Основний державний закон УНР 1920 р. містив низку прогалин щодо врегулювання місцевого самоврядування. Так, зокрема, він не унормовував статус місцевих рад як розпорядчих органів та управ – виконавчих органів самоврядування. Конституція УНР 1920 р. не встановлювала термін повноважень депутатів місцевих рад, не врегульовувала розподіл повноважень між органами самоврядування. Проте такі прогалини пояснюються тим, що детальніше діяльність місцевого самоврядування мала бути закріплена спеціальним законом. Порівнюючи Основний державний закон УНР 1920 р. із Конституцією

³⁵ Анатолій Слюсаренко, Микола Томенко, *Зазнач. твір*. 115.

³⁶ Там само 115.

³⁷ Там само 114-5.

УНР 1918 р. у частині закріплення місцевого самоврядування, слід зазначити, що для нього характерна чіткіша правова визначеність та завершеність конституційно-правових норм.

Висновки. Таким чином, джерелами конституювання місцевого самоврядування стали демократичні конституції країн Європи і США, а також конституційні ідеї, що спирались на національні традиції та власний державно-правовий досвід України. УНР не скористалася законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р., яке передбачало запровадження демократичної системи земського самоврядування. Аналіз проектів Конституцій УНР 1917, 1918 і 1920 рр. дає підстави стверджувати, що система місцевого самоврядування будувалася на основі етнографічного принципу адміністративно-територіального поділу України на землі та із урахуванням інтересів національних меншин. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування мала стати територіальна громада, яка могла б ефективно вирішувати соціально-економічні питання місцевого населення. Передбачена проектами конституцій система місцевого самоврядування мала діяти на основі таких демократичних принципів самоврядування як децентралізація, колегіальність, виборність, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах визначених повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів, судовий захист прав самоврядування. Розробники проектів конституцій враховували критерії, необхідні для забезпечення функціонування місцевого самоврядування такі як: правова оформленість, матеріально-фінансова основа, можливість узгоджувати місцеві інтереси із регіональними та загальнодержавними. Водночас слід визнати, що проекти Конституцій УНР не позбавлені певних прогалин щодо врегулювання інституту місцевого самоврядування. Спроби конституційного закріплення системи місцевого самоврядування за доби УНР засвідчують історичне прагнення українського народу до побудови демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства.

REFERENCES

List of legal documents

1. Smolij V.A., Verstuk V.F. (Eds). Ukrajinsjka Centraljna Rada. Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada. Documents and materials] (1996) : Vol. 1-2, Vol. 1. Kiev: Nauk. dumka (in Ukrainian).
2. Smolij V.A., Verstuk V.F. (Eds). Ukrajinsjka Centraljna Rada. Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Rada. Documents and materials] (1996) : Vol. 1-2, Vol. 2. Kiev: Nauk. dumka (in Ukrainian).

Bibliography

3. Miroshnychenko M.I., Miroshnychenko V.I. Istorija vchenj pro derzhavu i pravo: Navchalnyj posibnyk [History of the doctrines of the state and law: A manual] (2001) Kiev: Atika (in Ukrainian).
4. Gunchak T. Ukrajina: persha polovyna XX stolittja. Narysy politychnoji istoriji [Ukraine: the first half of the twentieth century. Essays on political history] (1993) Kiev: «Lybid» (in Ukrainian).
5. Jermolajev V.M. . Orghanizacija i rehlyament dijajlnosti Ukrajinsjkoji Centraljnoji Rady [Organization and regulations of the Ukrainian Central Rada] (2017) *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 11, 58-69 (in Ukrainian).
6. Slusarenko A.G., Tomenko M.V. Istorija ukrajinsjkoji konstytuciji [The history of the Ukrainian constitution] (1993) Kiev: «Znannij» (in Ukrainian).
7. Vinar L., Pazuniak N. Derzhavnyj Centr Ukrajinsjkoji Narodnoji Respubliki v ekzylji: Statti i materialy [State Center of the Ukrainian People's Republic in the exile: Articles and materials] (1993) Filadelfij, Kiev, Vashington: Fundacija im. S.Petljury v SShA; Veselka; Fundacija rodyny Feshhenko-Chopivsjkykh (in Ukrainian).
8. Miroshnichenko M. Ideja konstytucijnoji derzhavy v strateghiji derzhavotvorennja za doby Ukrajinsjkoji Narodnoji Respubliki [The idea of a constitutional state in the strategy of state formation for the time of the Ukrainian People's Republic] (2017) *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 11, 48-57 (in Ukrainian).
9. Lavrinovich O. Shljakhy udoskonalennja systemy sub'ektiv zakonodavchoji iniciatyvy: dosvid derzhav – uchasnyj JeS ta ukrajinsjki perspektyvy [Ways of improving the system of subjects of legislative initiative: experience of EU member states and Ukrainian perspectives] (2011) *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 3, 167-174 (in Ukrainian).

Anatolij Kozachenko

LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM UPON PROJECTS OF CONSTITUTIONS OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1917, 1918 AND 1920: SOURCES, MAIN FEATURES AND HISTORICAL IMPORTANCE

Abstract. Nowadays, the local self-government reform in Ukraine is a decisive component of the decentralization of power. The centenary of adoption of the Constitution of the Ukrainian People's Republic by the Ukrainian Central Council on April 29, 1918 prompts for comprehensive

reflection on the national constitutional ideas of introducing a democratic system of local self-government.

The purpose of the article is to analyze the draft constitutions of the Ukrainian People's Republic of 1917, 1918 and 1920 concerning settlement of the local self-government system: its sources, principles, criteria and historical importance.

Ukraine has a long history of local self-government organization. At the end of the nineteenth century, fundamental provisions concerning democratic principles of introducing local self-government in Ukraine were formulated by a founder of the modern national constitutionalism M. Drahomanov. M. Drahomanov's constitutional ideas were developed in M. Hrushevsky's writings. Under the conditions of the Ukrainian People's Republic in 1917-1918, he developed principles of the theory of a democratic, social, law-governed state that is based on national-personal autonomy and local self-government.

At the beginning of the Ukrainian Revolution in the spring of 1917, political parties, public organizations and their leaders had different visions of introducing a new local self-government system in Ukraine. On June 20, 1917, the Ukrainian Central Council created a constitutional commission that prepared draft constitutions of the Ukrainian People's Republic of 1917 and 1918. In 1920, the Council of Ministers of the Ukrainian People's Republic established a government commission to develop a new draft constitution of the Ukrainian People's Republic.

Democratic constitutions of the European countries and the USA, as well as constitutional ideas based on national traditions and own state-legal experience of Ukraine became sources of the local self-government institutionalization. The Ukrainian People's Republic did not use the legislation of the Provisional Government of Russia of 1917, which envisaged introduction of a democratic system of zemstvo self-government. Analysis of the draft constitutions of the Ukrainian People's Republic of 1917, 1918 and 1920 provides grounds for arguing that the local self-government system was based on the ethnographic principle of the administrative-territorial division of Ukraine into lands and taking into account interests of national minorities. The local self-government system envisaged by the constitutional drafts should have operated on the basis of democratic principles of self-government such as decentralization, collegiality, electivity, organizational, material and financial independence within certain powers, combination of state and local interests, judicial remedy of self-government. Authors of the draft constitutions took into account the criteria necessary to ensure functioning of local self-government such as a legal formality, material and financial basis, opportunity to coordinate local interests with regional and national ones. At the same time, it must be admitted that the draft constitutions of the Ukrainian People's Republic are not devoid of certain gaps in regulation of the local self-government institution. Attempts of constitutional consolidation of the local self-government system under the Ukrainian People's Republic testify to the historical aspiration of the Ukrainian people to build a democratic, legal, social state and civil society.

Key words: Ukrainian People's Republic, Ukrainian Central Council, constitution, local self-government, decentralization, administrative-territorial division.