



Анатолій Козаченко

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Полтава, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4568-7964>
a.i.kozachenko@ukr.net

УДК 340.15

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

АНОТАЦІЯ. Реформа місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є визначальною складовою децентралізації влади. Столітній ювілей прийняття Українською Центральною Радою (далі – УЦР) 29 квітня 1918 р. Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) спонукає до всебічного осмислення національних конституційних ідей запровадження демократичної системи місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у проведенні аналізу проектів конституцій УНР 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 ХІХ ст. сформулював засновник новітнього вітчизняного конституціоналізму М. Драгоманов. Його конституційні ідеї набули розвитку у працях М. Грушевського. За умов розбудови УНР у 1917–1918 рр. останній 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 їхніх лідерів було різне бачення запровадження в Україні нової системи місцевого самоврядування. 20 червня 1917 р. УЦР створила конституційну комісію, яка підготувала проекти Конституції УНР 1917 і 1918 рр. У 1920 р. Рада Міністрів УНР створила урядову комісію для розробки нового проекту Конституції УНР.

Джерелами конституювання місцевого самоврядування стали демократичні конституції країн Європи і США, а також конституційні ідеї, що спиралися на національні традиції та власний державно-правовий досвід України. УНР не скористалася законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р., яке передбачало запровадження

© Анатолій Козаченко, 2018

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 з 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 з 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.

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 із 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. Мірошниченко, О. Мироненко, В. Рум'янцев. Проте спроби конституційного врегулювання місцевого самоврядування в УНР не стали предметом спеціального історико-правового дослідження.

Мета дослідження 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, які використовували їхні розробники.

Україна має багатомісячний 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 з 1866 р., функціонувало повітове та сільське самоврядування. У місті Львові міське самоврядування розпочало діяльність на основі власного Статуту 1870 р.

Фундаментальні положення щодо демократичних принципів запровадження місцевого самоврядування в Україні наприкінці XIX 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 їхніх лідерів було різне бачення 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 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. Їхні ідеї збігалися тільки у тому, що система місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на демократичних принципах.

¹ Марія Мірошниченко та Василь Мірошниченко, *Історія вчень про державу і право: навчальний посібник* (Атіка 2001) 178.

² Там само 180-1.

20 червня 1917 р. УЦР створила конституційну комісію для підготовки проекту Конституції УНР у складі восьми осіб. До неї увійшли члени УЦР, що репрезентували політичні партії та громадські організації: М. Левицький – голова комісії, М. Шраг, Є. Касьяненко, Б. Бабиш, С. Єфремов, М. Стасюк, В. Бойко, О. Чайківський³. 23 червня УЦР ухвалила інструкцію про конституційну комісію, згідно з якою 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 УНР – “Статут вищого управління України”. Він закріплював автономний державно-правовий статус України у складі федеративної Росії та тимчасові вищі органи державної влади – УЦР і Генеральний Секретаріат. Однак положень про систему місцевого самоврядування проект 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 ній демократичної системи самоврядування, адже III Універсал містив наказ Генеральному Секретаріату ‘вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування’ – проведення реформи місцевого самоврядування⁶.

10 грудня 1917 р. УЦР розглянула проект Конституції УНР, відповідно до якого Україна мала статус автономії у складі федеративної, демократичної Росії. Документ не передбачав окремого розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню. Згідно зі ст. 6 УНР ‘надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації’⁷.

Діяльність місцевого самоврядування врегульовувала ст. 23 розділу IV “Органи власті Української Республіки”. У ній зазначалося, що ‘всякого рода справи місцеві порядкують виборні ради і управи громад, волостей і земель’⁸. Відповідно до ст. 9 право брати участь у виборах наставало з досягненням 20 років. Громадяни УНР отримували рівні виборчі права незалежно від статі, походження, освіти чи майнового цензу (статті 9–10).

³ В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. (Наукова думка 1996) 478 110.

⁴ *Українська Центральна Рада: документи і матеріали* 126.

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

⁶ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 3) 401.

⁷ Там само 5.

⁸ Там само 7.

Згідно зі 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.

Зважаючи на досвід парламентської діяльності УЦР та з метою розширення кола суб’єктів законодавчої ініціативи, проект Конституції УНР 1917 р. визнавав за місцевим самоврядуванням право законодавчої ініціативи. Стаття 37 надавала місцевому самоврядуванню, що налічувало не менше 100 тисяч виборців, право вносити законопроекти до Всенародних Зборів¹¹. Однак 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 місцевого самоврядування. Суперечки між національними союзами та органами місцевого самоврядування мали вирішуватися у судовому порядку¹³. Зазначені норми набули чинності з прийняттям Закону від 9 січня 1918 р. “Про національно-персональну автономію” (статті 5, 10)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 з підготовки 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

⁹ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 3) 7.

¹⁰ Там само 10.

¹¹ Там само 8.

¹² В Єрмолаєв, ‘Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради’ (2017) 11 Право України 58.

¹³ В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. (Наукова думка 1997) 11.

¹⁴ Там само 99.

¹⁵ Там само 103.

¹⁶ Анатолій Слюсаренко та Микола Томенко, *Історія української конституції* (“Знання” України 1993) 71.

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 з ліквідацією губерній, повітів та волостей і запровадження поділу УНР на землі. Згідно зі ст. 2 зазначеного закону територія УНР складалася із 29 земель і трьох міст – Києва, Харкова й Одеси¹⁸.

Після прийняття IV Універсалу конституційну комісію очолив заступник голови УЦР А. Степаненко. У своїй роботі комісія спиралася на демократичні конституції країн Європи і США, III та IV універсали УЦР, закони “Про національно-персональну автономію” та “Про адміністративно-територіальний поділ України”. Найвагомішим 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 вона 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 документ у редакції, запропонованій конституційною комісією, але чинності він не набув²¹.

У Конституції УНР 1918 р. не було окремого розділу про діяльність місцевого самоврядування. Концептуальне положення щодо діяльності місцевого самоврядування на принципах децентралізації містила ст. 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. Мірошніченко:

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.

¹⁷ Слюсаренко та Томенко (н 16) 163.

¹⁸ Там само 181-2.

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 Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 13) 314.

²¹ Слюсаренко та Томенко (н 16) 70.

²² Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 13) 330.

²³ М Мірошніченко, ‘Ідея конституційної держави в стратегії державотворення за доби Української Народної Республіки’ (2017) 11 *Право України* 48.

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.

Відповідно до 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 (статті 11–12). Згідно зі статтями 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. Однак з огляду на те, що за пропорційною виборчою системою формувалися Всеукраїнські Установчі збори та згідно зі ст. 27 Конституції УНР – Всенародні збори, можна висловити припущення, що конституційна комісія схилилася до запровадження пропорційної системи виборів самоврядування.

Відповідно до ст. 26 органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради й 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.

Згідно зі 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 за кордоном. Серед сучасних європейських країн його передбачено лише конституціями Андорри та Чехії²⁸.

²⁴ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 13) 331.

²⁵ Там само 332.

²⁶ Там само 334.

²⁷ Там само 333.

²⁸ О Лавринович, ‘Шляхи удосконалення системи суб’єктів законодавчої ініціативи: досвід держав – учасниць ЄС та українські перспективи’ (2011) 3 Право України 167.

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

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. Були 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 значною мірою 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 й О. Ейхельмана²⁹. Однак за складних військово-політичних умов уряд С. Петлюри не зміг санкціонувати та ввести у дію підготовлений комісією Основний Закон УНР.

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 з артикулом 5 землі могли претендувати на автономний державно-правовий статус у складі УНР. Як передбачалося Законом “Про адміністративно-територіальний поділ України” 1918 р. міста Київ, Харків та Одеса отримували особливий статус³¹.

Діяльність місцевого самоврядування врегулював розділ VII проекту Конституції УНР 1920 р. Артикул 133 встановлював функціонування місцевого самоврядування у таких адміністративно-територіальних одиницях: громада, волость, повіт, містечко і місто³². Окрім цього, у зазначеному артикулі є згадка про “вищі одиниці самоврядування”, але вони

²⁹ Слюсаренко та Томенко (н 16) 92.

³⁰ Там само 95.

³¹ Там само 95.

³² Там само 115.

неназвані, хоча згідно з артикулом 4 ними мали бути землі. Керуючись артикулом 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. Відповідно до артикулу 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 з законодавством Тимчасового уряду Росії 1917 р.

Спираючись на принципи децентралізації, проект Конституції УНР 1920 р. не допускав підпорядкування органів місцевого самоврядування по вертикалі, а також проголошував автономію самоврядування у відносинах із місцевою адміністрацією. Проте згідно з артикулом 135 місцевого самоврядування мусило виконувати розпорядження державної адміністрації. Обсяг повноважень місцевого самоврядування артикул 133 встановлював таким 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 з артикулом 131 органи місцевого самоврядування могли захищати порушені права у Найвищому Адміністративному Суді УНР. В артикулі 133 проекту Конституції УНР 1920 р. зазначалося, що детально діяльність місцевого самоврядування буде врегульовано окремим законом³⁷.

Отже, проект Основного 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 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 вона містила низку прогалин щодо врегулювання місцевого самоврядування. Так, зокрема, не унормовувала статус місцевих рад

³³ Слюсаренко та Томенко (н 16) 115.

³⁴ Там само 95.

³⁵ Там само 115.

³⁶ Там само 115.

³⁷ Там само 114-5.

як розпорядчих органів та управ – виконавчих органів самоврядування; не встановлювала термін повноважень депутатів місцевих рад; не врегулювала розподіл повноважень між органами самоврядування. Проте такі прогалини пояснюються тим, що детальніше діяльність місцевого самоврядування мала бути закріплена спеціальним законом. Порівнюючи Конституцію УНР 1918 р. із Конституцією УНР 1920 р. у частині закріплення місцевого самоврядування, слід зазначити, що для останньої характерна чіткіша правова визначеність і завершеність конституційно-правових норм.

Висновки. Таким чином, джерелами конституювання місцевого самоврядування стали демократичні конституції країн Європи і США, а також конституційні ідеї, що спиралися 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 з 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 з 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

Bibliography

Authored books

1. Hunchak Taras, *Ukraina: persha polovyna XX stolittia. Narysy politychnoi istorii [Ukraine: the First Half of the Twentieth Century. Essays on Political History]* (Lybid 1993) (in Ukrainian).
2. Mirosnuchenko Mariia ta Mirosnuchenko Vasyi, *Istoriia vchen pro derzhavu i pravo: navchalnyi posibnyk [History of State and Law Doctrines: Textbook]* (Atika 2001) (in Ukrainian).
3. Sliusarenko Anatolii ta Tomenko Mykola, *Istoriia ukrainskoi konstytutsii [History of the Ukrainian Constitution]* (“Znannia” Ukrainy 1993) (in Ukrainian).

Edited books

4. Verstiuk V ta inshi (uporiadn), Smolii V ta inshi (red), *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [The Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 1: 4 bereznia – 9 hrudnia 1917 r. [March 4 – December 9, 1917] (Naukova dumka 1996) (in Ukrainian).
5. – –, *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [The Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 2: 10 hrudnia 1917 r. – 29 kvitnia 1918 r. [December 10, 1917 – April 29, 1918] (Naukova dumka 1997) (in Ukrainian).
6. Vynar Liubomyr (red), *Derzhavnyi Tsentri Ukrainskoi Narodnoi Respubliky v ekzylu: Stati i materialy [The State Center of the Ukrainian People’s Republic in Exile: Articles and Materials]* (Fundatsiia im S Petliury v SShA; Veselka; Fundatsiia rodyny Feshchenko-Chopivskykh 1993) (in Ukrainian).

Journal articles

7. Lavrynovych O, ‘Shliakhy udoskonalennia systemy subiektiv zakonodavchoi initsiatyvy: dosvid derzhav – uchasnyts YeS ta ukrainski perspektyvy’ [‘Ways to Improve the System of Legislative Initiative Subjects: Experience of the EU Member States and the Ukrainian Prospects’] (2011) 3 Pravo Ukrainy 167 (in Ukrainian).
8. Mirosnuchenko M, ‘Ideia konstytutsiinoi derzhavy v stratehii derzhavotvorennia za doby Ukrainskoi Narodnoi Respubliky’ [Idea of a Constitutional State in the Context of the State-Building Strategy in the Times of the Ukrainian People’s Republic’] (2017) 11 Pravo Ukrainy 48 (in Ukrainian).
9. Yermolaiev V, ‘Orhanizatsiia i rehlament diialnosti Ukrainskoi Tsentralnoi Rady’ [‘Organization and Operational Regulations of the Ukrainian Central Rada’] (2017) 11 Pravo Ukrainy 58 (in Ukrainian).

Anatolii Kozachenko

THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM ACCORDING
TO THE DRAFT CONSTITUTIONS OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S
REPUBLIC OF 1917, 1918 AND 1920:
THE SOURCES, MAIN FEATURES AND HISTORICAL SIGNIFICANCE

ABSTRACT. At the current stage, the reform of local self-government in Ukraine is a crucial element of decentralization of power. The centenary of the Constitution of the Ukrainian People's Republic (hereinafter – UPR) adopted by the Ukrainian Central Rada (hereinafter – UCR) on April 29, 1918 encourages towards a comprehensive understanding of the national constitutional ideas about the introduction of a democratic local self-government system.

The purpose of this article is to analyze the draft UPR Constitutions of years 1917, 1918 and 1920 in terms of regulation of the local self-government system: its sources, principles, criteria and historical significance.

Ukraine possesses a centuries-old historical experience in the organization of local self-government. The fundamental provisions of the democratic principles aimed at implementing local self-government in Ukraine at the end of the XIX century were formulated by the founder of modern national constitutionalism M. Drahomanov. His constitutional ideas were further developed in the works by M. Hrushevskyi. In the context of the UPR development in 1917–1918, the latter developed the foundations of the theory of a democratic, social state governed by the rule of law and based on the national and 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 differing views on the introduction of a new local self-government system in Ukraine. On June 20, 1917 the UCR created the constitutional commission which prepared the draft UPR Constitutions of 1917 and 1918. In 1920, the UPR Council of Ministers created the governmental commission for drafting a new UPR Constitution.

The sources for setting up local self-government were found in the democratic constitutions of the European countries and the United States, and also in the constitutional ideas based on national traditions and Ukraine's own experience in the domain of state and law. UPR did not use the legislation of Russia's Provisional Government of 1917 which provided for the introduction of a democratic system of Zemstvo self-government. Based on the analysis of the draft UPR Constitutions of 1917, 1918 and 1920, it is possible to assert that the system of local self-government drew upon the ethnographic principle of administrative territorial division of Ukraine into lands taking into account the interests of national minorities. The local self-government system envisaged by the draft constitutions was intended to operate on the basis of such democratic principles of self-government as decentralization, collegiality, elections, independent organization, resources and finance within the framework of established powers, integrated state and local interests, and judicial protection of self-government rights. The drafters of the constitutions took into account the criteria needed to ensure the functioning of local self-government, such as: legal formalization, resource and financial basis, possibility to coordinate local interests with regional and national

ones. However, it should be recognized that the draft UPR Constitutions were not free from certain gaps in respect of regulation of the institution of local self-government. Attempts made in the times of the UPR to entrench the local self-government system in the constitution demonstrate the historical aspiration of the Ukrainian people to build a democratic, legal, social state and civil society.

KEYWORDS: Ukrainian People's Republic; Ukrainian Central Rada; constitution; local self-government; decentralization; administrative territorial division.