

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПРОЄКТОМ ОСНОВНОГО ДЕРЖАВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1920 РОКУ

Козаченко Анатолій Іванович

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теоретико-правових дисциплін
Полтавського юридичного інституту*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Полтава, Україна*

Революція Гідності 2013–2014 рр. стала каталізатором реформ, метою яких є формування сучасної європейської моделі конституціоналізму в Україні. Важливою складовою цього процесу є реформа місцевого самоврядування, котра має забезпечити децентралізацію влади. З огляду на це, актуальність досліджуваної теми полягає у тому, що досвід проведення реформи місцевого самоврядування доби національно-визвольної революції 1917–1921 рр. за умов військової агресії більшовицької Росії проти Української Народної Республіки (далі – УНР) може бути корисним у наш час, за умов повномасштабної війни Російської Федерації проти України.

Директорія УНР у процесі конституювання нової організації державної влади спиралася на державотворчий досвід Української Центральної Ради та погляди членів Директорії УНР. Ухвалений Трудовим конгресом 28 січня 1919 р. Закон «Про форму влади в Україні» містив положення, згідно якого місцева адміністрація повинна працювати «під контролем повітових і губернських трудових рад, обраних пропорційно від робітників та селян». Як зазначає І. Бойко, Трудовий конгрес обрав компромісний варіант організації влади на місцях: відмовився від «робітничої диктатури», але погодився на класовий «трудовий принцип» влади¹.

30 серпня 1920 р. Рада Міністрів створила урядову комісію на чолі з міністром закордонних справ УНР А. Ніковським для розробки проєкту Конституції УНР. Та за умов чергової агресії більшовицької Росії, уряд С. Петлюри не зміг санкціонувати та ввести у дію підготовлений комісією Основний державний закон УНР (далі – Конституція УНР 1920 р.)².

Розробники проєкту Конституції УНР 1920 р. спиралися на етнографічний принцип адміністративно-територіального поділу України на землі, що було передбачено Законом УНР «Про адміністративно-територіальний поділ України» 1918 р. Згідно ст. 2 зазначеного закону

¹ Бойко І.Й. (2021). Конституційні традиції в УНР за Директорії. *Конституційна традиція української державності*. Відп. ред. С. Головатий. Всеукраїнська правозахисна організація «Меморіал» ім. В. Стуса, Юридичне видавництво «Право України», 346.

² Томенко М.В. (2015). Україна: історія Конституції. Навч. посібник. Генеза. 64-65.

територія УНР складалася із 29 земель та трьох міст – Києва, Харкова і Одеси³. Етнографічний принцип адміністративно-територіального поділу УНР, який враховував особливості історичного та соціально-економічного розвитку регіонів України, було покладено в основу проєкту Конституції УНР 1918 р. Але на відміну від Конституції УНР 1918 р., котра не закріплювала кількість земель та їх назву, за артикулом 4 проєкту Конституції УНР 1920 р. територія України мала складатися із 10 земель⁴. Згідно арт. 5 землі могли претендувати на автономний державно-правовий статус у складі УНР. Як і за Законом «Про адміністративно-територіальний поділ України» 1918 р., так і за проєктом Конституції УНР 1920 р. міста Київ, Харків та Одеса отримували особливий статус⁵.

Діяльність місцевого самоврядування врегульовували артикули 133–135 розділу VII проєкту Основного державного закону УНР 1920 р. Арт. 133 встановлював функціонування місцевого самоврядування у таких адміністративно-територіальних одиницях: громада, волость, повіт, містечко і місто. Зазначений артикул згадує «вищі одиниці самоврядування», якими згідно арт. 4 мали бути землі, проте не називає їх⁶. 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, шляхом загальних, рівних, прямих виборів, таємним голосуванням за пропорційною виборчою системою з урахуванням цензу осілості⁷. Органи місцевого самоврядування повітів та земель мали обиратися загальними, рівними, непрямими виборами, шляхом таємного голосування громадами, волостями, містечками і містами за пропорційною виборчою системою⁸.

Спираючись на принципи децентралізації, проєкт Основного державного закону УНР 1920 р. не допускав підпорядкування органів місцевого самоврядування по вертикалі та проголошував автономію органів самоврядування у відносинах із місцевою адміністрацією. Проте, згідно арт. 135 місцеве самоврядування мусило виконувати розпорядження державної адміністрації. Обсяг повноважень місцевого самоврядування арт. 133 встановлював лише загальним чином: «вирішення питань про місцеві добра і потреби в межах своєї території»⁹. Органи місцевого самоврядування мали право запроваджувати «податки та повинності, що є необхідними для їх урядування»¹⁰. Справи про порушення прав місцевого самоврядування, згідно арт. 131 мали розглядатися у Найвищому Адміністративному Суді.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. (1996). У 2-х т. Т. 2. (10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.). Ред. кол. В.А. Смолій, & В.Ф. Верстюк та ін. Наукова думка. 181-182.

⁴ Слюсаренко А.Г., & Томенко М.В. (1993). Історія української конституції. Товариство «Знання України». 95.

⁵ Там само, 95.

⁶ Там само, 115.

⁷ Слюсаренко А.Г., & Томенко М.В. (1993). Історія української конституції. Товариство «Знання України». 115.

⁸ Там само. 95.

⁹ Там само. 115.

¹⁰ Там само. 115.

Уряд С. Петлюри відмовився від принципу національно-персональної автономії, передбаченого проектом Конституції УНР 1918 р. Натомість арт. 5 проекту Основного державного закону УНР 1920 р. надавав право отримати «місцеву автономію» окремим територіям Української Держави¹¹.

Проект Конституції УНР 1920 р. закріплював лише основні принципи функціонування місцевого самоврядування. З огляду на це, як зазначалося у арт. 133, детально діяльність місцевого самоврядування мала бути врегульована окремим законодавчим актом УНР¹².

Отже, проект Основного державного закону УНР 1920 р. уряду С. Петлюри, як і проект Конституції УНР 1918 р. Української Центральної Ради, спирався на етнографічний принцип адміністративно-територіального поділу України, враховував основні демократичні принципи місцевого самоврядування. Проект Конституції УНР 1920 р. передбачав 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. Конституційний проект уряду С. Петлюри 1920 р. передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Порівнюючи Основний державний закон УНР 1920 р. із Конституцією УНР 1918 р. у частині закріплення місцевого самоврядування, слід зазначити, що для нього характерна чіткіша правова визначеність та завершеність конституційно-правових норм.

Основний державний закон УНР 1920 р. не встановлював термін повноважень депутатів місцевих рад, не унормовував статус місцевих рад як розпорядчих органів та управ – виконавчих органів самоврядування і не розмежував повноваження між органами місцевого самоврядування. Проте такі прогалини зумовлювалися тим, що система місцевого самоврядування Української Народної Республіки мала бути закріплена спеціальним законом.

¹¹ Там само. 96.

¹² Слосаренко А.Г., & Томенко М.В. (1993). Історія української конституції. Товариство «Знання України». 115.