

Чубата М. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Карпичков В. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКОВЦЯМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РР.

RESEARCH BY SCHOLARS ON THE LEGAL AND REGULATORY FOUNDATIONS OF THE FUNCTIONING OF LOCAL AUTHORITIES AND SELF-GOVERNMENT DURING THE UKRAINIAN REVOLUTION OF 1917–1921

У статті здійснено історіографічний аналіз наукового доробку представників української діаспори та вітчизняних правознавців, присвяченого дослідженню законодавчих основ становлення та функціонування місцевих органів влади та самоврядування за доби Української революції 1917–1921 рр. Наголошується, що сучасна ситуація, що склалась в Україні, спонукає до більш ґрунтовного осмислення багатовікового історичного досвіду національного державотворення, зокрема й накопиченого в часи протистояння російській агресії за доби Української революції 1917–1921 рр., адже сьогодні, в умовах нав'язаної нам північним сусідом російсько-української війни, всебічне вивчення та осмислення досвіду організації та діяльності місцевих органів влади за революційної доби набуває актуальності як в теоретичному, так і в практичному вимірі. Автори акцентують увагу, що завдання і мета даної статті полягають у з'ясуванні стану та особливостей дослідження правознавцями законодавчого забезпечення становлення і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування за революційної доби 1917–1921 рр., а також виокремлення малодосліджених та дискусійних аспектів для подальшого їх вивчення та узагальнення. Виклад основного матеріалу статті здійснюється в логічній послідовності, охоплює всі етапи національного державотворення революційної доби, починаючи від виникнення Української Центральної Ради і завершуючи діяльністю Директорії УНР та ЗУНР. У висновках автори статті наголошують, що проведений ними історіографічний аналіз наукового доробку істориків права дає підстави стверджувати, що на відміну від проблеми законодавчого забезпечення діяльності вищих органів влади періоду Української революції 1917–1921 рр., більшість аспектів якої досліджено досить ґрунтовно, та створено перші праці узагальнюючого характеру, то стосовно діяльності місцевих органів влади та самоврядування спеціальних комплексних досліджень ні правознавцями діаспори, ні сучасними науковцями ще не створено. Окремі аспекти проблеми, наприклад діяльність Департаменту місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ УНР, дослідження досвіду діяльності земств взагалі залишаються малодослідженими. Акцентується увага, що науковий доробок істориків і правознавців з цієї проблеми свідчить про лише часткове її висвітлення, залишається розпорошеним по різних виданнях як тематично, так і хронологічно, тому ця наукова проблема, безумовно, потребує активізації подальших зусиль правознавців для її ґрунтовного вивчення та узагальнення.

Ключові слова. Законодавство, право, етапи Української революції 1917–1921 рр. національна державність, державотворення, історіографічний аналіз.

The article presents a historiographical analysis of the scientific contributions of representatives of the Ukrainian diaspora and domestic legal scholars dedicated to studying the legislative foundations of the formation and functioning of local authorities and self-government during the Ukrainian Revolution of 1917–1921. It emphasizes that the current situation in Ukraine prompts a deeper understanding of the centuries-old historical experience of national state-building, particularly during the resistance against Russian aggression during the Ukrainian Revolution of 1917–1921. Today,

amid the Russian-Ukrainian war imposed by our northern neighbor, a comprehensive study and understanding of the experience of organizing and operating local authorities during the revolutionary era is gaining relevance both theoretically and practically. The authors highlight that the objective and purpose of this article are to clarify the state and peculiarities of the research conducted by legal scholars on the legislative support for the establishment and activities of local government bodies during the revolutionary era of 1917–1921. They also aim to identify understudied and contentious aspects for further investigation and generalization. The main content of the article is presented in logical sequence, covering all stages of national state-building during the revolutionary era, starting with the emergence of the Ukrainian Central Council and concluding with the activities of the Directorate of the Ukrainian People's Republic (UNR) and the Western Ukrainian People's Republic (ZUNR). In the conclusions, the authors emphasize that their historiographical analysis of the scholarly contributions of legal historians provides grounds to assert that, unlike the issue of legislative support for the activities of higher authorities during the Ukrainian Revolution of 1917–1921 – which has been fairly thoroughly investigated, with the first generalizing works created—there are no specialized comprehensive studies by diaspora legal scholars or contemporary researchers concerning the activities of local authorities and self-government. Certain aspects of the problem, such as the activities of the Department of Local Self-Government of the Ministry of Internal Affairs of the UNR and the study of zemstvo activities, remain largely understudied. Attention is drawn to the fact that the scholarly contributions of historians and legal scholars on this issue indicate only partial coverage; they remain scattered across various publications both thematically and chronologically. Therefore, this scholarly problem undoubtedly requires further efforts by legal scholars for its thorough study and generalization.

Key words: *Legislation, law, stages of the Ukrainian Revolution of 1917–1921, national statehood, state-building, historiographical analysis.*

Актуальність теми дослідження. Розпочата зловісним путінським режимом війна проти суверенної України наклала певний негативний відбиток на функціонування органів місцевого самоврядування, коли в умовах правового режиму воєнного стану відбувається деяке звуження їх повноважень, а іноді й передача цих повноважень військовим адміністраціям. Ситуація, що склалась в Україні, спонукає до звернення і більш ґрунтовного осмислення багатовікового історичного досвіду національного державотворення та правотворення, зокрема й накопиченого в часи протистояння російській агресії за доби Української революції 1917–1921 рр. Сьогодні, в умовах нав'язаної нам північним сусідом російсько-української війни, всебічне вивчення, узагальнення та осмислення досвіду організації та діяльності місцевих органів влади за революційної доби набуває актуальності не лише в теоретичному, а й у практичному вимірі.

Аналіз останніх джерел та публікацій. На відміну від проблеми законодавчого забезпечення діяльності вищих органів влади періоду Української Народної Республіки (далі – УНР) доби Української Центральної Ради (далі – УЦР) і доби Директорії УНР, Української Держави, Західно-Української Народної Республіки (далі – ЗУНР), яка висвітлена в дослідженнях істориків і правознавців досить ґрунтовно, то проблемі вивчення нормативно-правових засад організації, становлення і діяльності місцевих

органів державної влади та самоврядування зазначеного періоду науковцями присвячено значно менше уваги. Різним аспектам дослідження правових засад становлення та діяльності місцевих органів влади за доби Української революції 1917–1921 рр. присвятили свої публікації В. Гвоздик, В. Гончаренко, Ж. Дзейко, А. Захарчук, В. Єрмолаєв, О. Копиленко, В. Лозовий, Т. Матвієнко, О. Мироненко, В. Рум'янцев, Б. Тищик та деякі інші науковці, праці яких вже частково охарактеризовані нами в попередніх працях [1; 2]. Серед найновіших публікацій з цієї проблеми варто виокремити дослідження А. Козаченка [3; 4], О. Мороза [5], К. Чорної [34], які ми разом з іншими працями істориків та правознавців стисло охарактеризуємо в даній статті, адже в історіографічному плані цей науковий доробок залишається непроаналізованим та розпорошеним по різних виданнях.

Мета статті полягає у з'ясуванні стану та особливостей дослідження правознавцями й іншими науковцями законодавчого забезпечення становлення і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування за революційної доби 1917–1921 рр., а також виокремлення малодосліджених та дискусійних аспектів для подальшого їх вивчення та узагальнення.

Виклад основного матеріалу. Для реалізації поставленої мети найоптимальнішим, на наше переконання, є застосування методу хро-

нології щодо висвітлення подій революційного державотворення та порівняльного методу для з'ясування особливостей процесу державного будівництва на всіх етапах Української революції 1917–1921 рр. Щодо успіхів та невдач в реалізації цих процесів в умовах їх початкового періоду, тобто за доби Центральної Ради, то майже сто років тому, осмислюючи історію українського державотворення революційної доби, Д. Дорошенко зробив стисле узагальнення про реальний стан перетворень в столиці і на місцях: «опанувавши осередок, Київ та й то не цілком, провідники Центральної Ради зовсім не зуміли так само опанувати провінцію... не потрапили зорганізувати вірного собі адміністративного апарата на місцях» [6, с. 20].

Характеризуючи особливості становлення органів місцевої влади в період від Лютневої революції до проголошення Української Народної Республіки, Г. Трофанчук зазначає, що ці органи, зокрема губернські та повітові ради, волосні, сільські народні управи почали створюватися стихійно, а, крім них, в Україні й надалі працювали комісари Тимчасового уряду, які замінили царську місцеву адміністрацію, в результаті чого на місцях встановилося своєрідне двовладдя – Тимчасового уряду і Центральної Ради [7, с. 213].

В історико-правових дослідженнях існує й точка зору про тривладдя: «третьою системою управління стали Ради робітничих та солдатських (іноді селянських) депутатів, які почали вже на початку березня виникати по різних містах і містечках України» [8, с. 26]. Ця думка сприймається нами як більш точніша. Слід зазначити, що правознавцями вибудована чітка структура системи органів місцевого управління, що діяли в Україні за доби Центральної Ради: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи імперії, що мали державні функції; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом; 4) місцеві громадські органи, створені ним же, що мали державні функції; 5) місцеві громадські та державні органи, створені Центральною Радою; 6) місцеві громадські органи, створені стихійно населенням; 7) місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками [8, с. 26–27]. На жаль, цим розлогим переліком фактично і закінчується системне

вивчення органів місцевої влади та самоврядування досліджуваного періоду, адже в історіографії відсутні узагальнюючі праці з цієї важливої та малодослідженої проблеми.

Висвітленню аспектів проблеми щодо становлення та діяльності місцевих органів влади, присвятив у окремому підрозділі під назвою «Місцева влада і самоврядування» своєї монографії О. Мироненко [9, с. 95–118]. На відміну від названих вище понять «двовладдя» та «тривладдя» дослідник надає перевагу терміну «багатовладдя» [9, с. 97]. Варто погодитись з твердженням О. Мироненка, що «всі ці форми багатовладдя в Україні виникали саме на хвилі надмірно стихійної, але реальної демократизації суспільства і кожен з нових органів поповнював скарбницю демократичного досвіду» [9, с. 100].

Окремий підрозділ під назвою «Місцева влада і місцеве самоврядування» вмістили до свого дослідження О. Копиленко та М. Копиленко [10, с. 29–35]. Характеризуючи правові основи створення органів місцевої влади та самоврядування, дослідники аналізують відповідні положення І Універсалу, який «зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і тільки ставив питання про її... українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду», Декларацій Генерального секретаріату від 10 липня та від 12 жовтня 1917 р., а також ІІІ Універсалу Центральної Ради [10, с. 30–31]. В іншій своїй праці О. Копиленко констатує, що три основні проблеми визначили долю процесу нормального формування місцевої адміністрації й самоврядування: по-перше, цілковита невідзначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади; по-друге, органи місцевого самоврядування й місцева державна адміністрація не мали практично жодних ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя; по-третє, відсутність належної правової бази [11, с. 34–40].

Досить стисло, але чітко і змістовно, спираючись на матеріал з «Історії державної служби в Україні», характеризують неврегульованість справи місцевого управління за доби УЦР автори наукового і навчального видання під редакцією В. Щербатюка: «У дні Лютневої революції царські губернатори та повітові

справники були усунуті з посад, багато з них – арештовані. Натомість постановою Тимчасового уряду їхні обов'язки покладалися на губернських і повітових комісарів. Разом з цим на місцях діяли ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, а також продовжували свою роботу органи місцевого самоврядування. Утворення українських органів місцевої влади – губернських і повітових комісарів УЦР – фактично розпочалося після проголошення УНР. Таким чином, за владу на місцях боролися різні організації і політичні сили, тож в одних місцевостях панувало двовладдя (чи багатовладдя), в інших – безвладдя, це засвідчувало про відсутність контролю УЦР над провінцією» [12, с. 300].

Оригінальним підходом до характеристики особливостей діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування за доби УЦР виокремлюється праця П. Музиченка. Виклад матеріалу вчений починає зі з'ясування відношення різних політичних сил до попередньої системи органів місцевої влади, зазначаючи, що більшовики були прихильниками її злому, а Центральна Рада, навпаки, намагалася пристосувати цю систему до потреб національно-державного будівництва [13, с. 322–323]. Щодо правових засад діяльності місцевих органів влади, то автор наголошує, що I Універсал УЦР зберігав існуючу систему органів влади, IV Універсал до існуючих органів місцевої влади додав ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, що ще більше заплутало систему органів самоврядування. Спробу врегулювання відносин між цими численними органами зробив Земельний закон, який було прийнято 27 січня 1918 р. Так, відповідно ст. 4 Закону порядкування землями місцевого користування належало органам міського самоврядування, а іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам в межах їх компетенції. Нарешті, 6 березня 1918 року УЦР затвердила Закон «Про поділ України на землі» за яким всю територію країни було розділено на тридцять дві землі. Систему органів місцевої влади склали землі, волості і громади [13, с. 322–323].

На нашу думку, висновок, до якого дійшов П. Музиченко, має велике значення для розуміння сучасних процесів децентралізації

влади в сучасній Україні: «Керівництво всією системою органів самоврядування здійснювало Генеральне секретарство (з квітня 1918 року – департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ), що зводило нанівець саму ідею самоврядування, адже централізація і місцеве самоврядування несумісні явища» [13, с. 323]. Проте, як зазначає в своїй статті А. Козаченко, в проекті Конституції УНР, який було розглянуто Центральною Радою 10 грудня 1917 р., наголошувалася, що «згідно зі ст.6 УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [4, с. 54]. Таким чином в проектах законодавчих актів доби УЦР вже у 1917 р. були закладені досить прогресивні ідеї, однак, на жаль, вони не були втіленими в реальне життя Української Народної Республіки і лише зараз, більше ніж через сто років, наше суспільство знову повернулося до реалізації принципу децентралізації влади в сучасній Україні.

Деякі найважливіші аспекти багатогранної проблеми реформування місцевого самоврядування в роки діяльності УЦР стисло висвітлено А. Козаченком в іншій своїй публікації [14, с. 109–116]. Дослідник характеризує результати законодавчої та організаційної діяльності Центральної Ради і уряду УНР стосовно спроб здійснення реформи місцевого самоврядування, аналізує еволюцію місцевих органів влади від Лютневої революції 1917 р. до кінця квітня 1918 р. Слід зазначити, що дослідник оцінює значення багатьох нормативно-правових актів, ухвалених в ході вказаного реформування, зокрема високо оцінює проект Конституції УНР 1918 р., в якому, на думку А. Козаченка, «враховано основні демократичні принципи місцевого самоврядування» [14, с. 114]. Вчений доходить висновку, що «реформа засвідчила намагання реалізувати в Україні у 1917–1918 рр. європейський вектор національного державно-правового розвитку, адже вона здійснювалася шляхом децентралізації влади та впровадження демократичних принципів самоврядування» [14, с. 115].

Через призму становлення парламентаризму висвітлюють проблему формування місцевого самоврядування за доби УЦР К. Двірна та В. Сторчаус [32, с. 148–154]. На їх думку,

однією з найгостріших проблем, які довелося вирішувати Центральній Раді в процесі державотворення, була проблема збалансування місцевого самоврядування і державного управління в загальнодержавних межах та визначення компетенції основних одиниць місцевого самоврядування [32, с. 148]. Варто зазначити, що еволюційні зміни в правовому статусі окремих місцевих органів влади дослідники досить ґрунтовно висвітлюють, посилаючись на нормативні та законодавчі акти, починаючи з I Універсалу та закінчуючи Конституцією УНР.

Серед найновіших публікацій варто звернути увагу на статтю О. Мороза, де в загальнотеоретичному плані здійснено спробу узагальнити питання взаємодії держави і органів місцевого самоврядування [5, с. 42–51], проте вона стосується не лише доби Центральної Ради, а загального досвіду українського державотворення.

Багато аспектів проблеми, що стосуються доби Центральної Ради, взагалі залишаються малодослідженими. Так, наприклад, лише окремі фрагменти про діяльність такої важливої інституції як Департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ УНР знаходимо в працях О. Копиленка [10, с. 33] та О. Кудлай [15, с. 101–102]. Щодо дослідження досвіду діяльності земств за доби УЦР, то цей аспект проблеми знайшов певне відображення в працях істориків [16; 17], але правовий її аспект серед істориків права стисло досліджений лише в статті А. Козаченка [18, с. 77–86].

Наступним етапом національного державотворення періоду Української революції 1917–1921 рр. стала доба Гетьманату П. Скоропадського, яка мала офіційну назву Українська держава. Щодо проблеми формування органів державної влади цієї держави, то одним з перших до неї звернувся ще у 1920 р. представник української діаспори Д. Долинський, який наголосив, що «після різних нарад українські соціалістичні партії відмовилися від участі в уряді. Була це без сумніву велика помилка» [19, с. 99–100].

Практичну сторону діяльності гетьманського уряду та місцевих органів влади Української Держави висвітлив у своїй монографії доктор права М. Шкільник, виокремивши матеріал у спеціальних підрозділах: «Творення уряду», «Міські і земські управи», «Губер-

ніальні і повітові земські управи» тощо [20, с. 115]. Слід зазначити, що в цій роботі, попри важливий фактичний і аналітичний матеріал, досить відчутне упереджене ставлення автора як до самого гетьмана, так і до діяльності його уряду.

Як бачимо, діапазон наукових інтересів правознавців української діаспори щодо проблеми законодавчого забезпечення державного будівництва доби Української Держави 1918 р. обмежений лише окремими аспектами, які ми охарактеризували вище. Спеціальних досліджень, присвячених вивченню нормативно-правового регулювання місцевих органів влади і самоврядування цієї доби, правознавцями діаспори не створено. Ці прогалини поступово заповнюються сучасними вітчизняними істориками права.

Досліджувану проблематику узагальнила в своїй дисертації Ж. Дзейко, виокремивши підрозділ під назвою «Основні риси та особливості правового статусу вищих органів державної влади Української Держави» [21, с. 94–118]. Дослідниця виокремлює і в логічній послідовності коментує не лише правовий статус Гетьмана України, Ради Міністрів, Державного Сенату, а й місцевих виконавчих органів державної влади. Проведений нами аналіз свідчить, що Ж. Дзейко здійснила найбільший на сьогодні внесок у дослідження проблеми правового статусу органів державної влади Української Держави, в зв'язку з чим виникає питання, чому цей аспект завуальовано в назві дисертації? Українська держава 1918 р. трактується науковцями як окрема форма національної державності доби Української революції 1917–1921 рр. і не може бути включена як складова до УНР, тому, на нашу думку, це повинно було б відобразитись і в назві дисертації, доцільнішим варіантом формулювання якої міг би бути, наприклад, такий: «Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки та Української Держави (1917–1920 рр.)».

Проблему правового статусу місцевих органів влади за доби Гетьманату ґрунтовно висвітлено також в книзі О. Копиленка та М. Копиленко, де виокремлено підрозділ під назвою «Проблеми місцевої адміністрації» [10, с. 93–98]. На думку авторів, на відміну

від системи центральних органів Української Держави формування місцевої влади проходило в значно складніших умовах, а «Закони про тимчасовий державний устрій України» практично не торкалися цих проблем [10, с. 93]. Аналізуючи Закон «Про зміну, доповнення та скасування діючих узагальнень про волосні, повітові і губерніяльні установи по управлінню сільськими місцевостями», дослідники зазначають, що він відновив інститут колишніх земських начальників і утворював повітові та губернські ради в сільських справах [10, с. 93].

Варто зазначити, що проблема законодавчого забезпечення діяльності місцевих органів влади в Українській Державі викликала інтерес і в зарубіжних дослідників, зокрема, стислі підрозділи під назвою «Законодавство в Українській Державі» та «Організація місцевої влади в Українській Державі» вміщено до монографії Е. Вішки [22, с. 83–85]. Польський вчений зазначає, що «початковий етап організації місцевої влади нагадував давню російську модель» [22, с. 83]. Значну увагу дослідник також приділив аналізу заходів П. Скоропадського щодо приєднання до Української Держави польських та білоруських земель, населених українцями [22, с. 84–85].

На відміну від дослідницького інтересу до правотворення періоду УЦР та Української Держави, вузьким місцем в історико-правовій літературі залишається проблема законодавчого забезпечення діяльності місцевих органів влади за доби Директорії УНР. З наукового доробку істориків права української діаспори лише М. Стахів подає повний текст та стисло аналізує закон «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» [23, с. 121–126]. Лише констатацією, що «владу на місцях представляли повітові і губернські комісари, яких призначала Директорія» вичерпується весь матеріал про діяльність цих органів в підручнику з викладом академічного курсу історії держави і права України [24, с. 87]. Побіжно висвітлюється ця проблема О. Копиленком та М. Копиленко: дослідники стисло охарактеризували Інструкцію «Про тимчасову організацію влади на місцях» від 26 червня 1919 р., наголосивши, що поза її межами лишилися питання взаємин комісарів, які уособлювали місцеву адміністрацію, й органів самоврядування, а також подали

інформацію, що з 25 червня 1920 р. для встановлення і поновлення влади УНР по всіх галузях державного життя в місцевостях України, які звільняються від ворожої окупації, запроваджувався інститут цивільних прифронтових комісаріатів Уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними фронтових груп, що до певної міри нагадувало інститут місцевих комендантів, які діяли за часів Центральної Ради [10, с. 153–154].

Фактично, єдиною публікацією, безпосередньо присвяченою дослідженню проблем, пов'язаних з формуванням і діяльністю місцевих органів влади в період Директорії, є на сьогодні стаття В. Гудими, але її хронологічні рамки обмежені лише 1919 роком [25, с. 143–163]. Дослідник зазначає, що Директорія відмовилася від використання державного апарату, створеного за доби Гетьманату П. Скоропадського, а механізм нового призначення впливав з рішень Трудового конгресу. Характеризуючи положення Універсалу, ухваленого Конгресом, В. Гудима зазначає, що «недоліком Універсалу було те, що він не визначав компетенцію, об'єкти відання та обсяги повноважень місцевих «трудових рад» [25, с. 145]. Автор наголошує, що поряд з формуванням державних адміністрацій, відбувалося утворення місцевих самоврядувань, які виконували дорадчі функції і, як правило, не вирішували важливих питань, а також стисло аналізує основні положення опублікованого 6 серпня 1919 р. законопроекту «Про місцеве громадське управління УНР», який складався з закону, статуту й інструкції [25, с. 149–150]. Із змісту дослідження випливають і висновки В. Гудими, що «в умовах постійних військових дій, через організаційні, кадрові, фінансові та інші проблеми, уряду УНР не вдалось створити повноцінних, чітко функціонуючих органів влади на місцях як фундаменту української державності» [25, с. 151]. Як доповнення до цих висновків можна використати також і висновок В. Редькіна про те, що «як на найвищому рівні, так і на рівні регіонів чіткого розмежування влади не було. Окрім того, часто функції різних гілок влади штучно перепліталися» [26, с. 323].

Таким чином, навіть короткий огляд історико-правових досліджень щодо діяльності

Директорії в цій сфері державотворення свідчить, що цей аспект проблеми отримав лише часткове висвітлення і, безумовно, потребує активізації подальших зусиль правознавців для його ґрунтовного вивчення.

На завершення з'ясуємо наскільки ґрунтовно законодавче забезпечення діяльності місцевих органів влади вивчено в працях, присвячених державотворчим процесам в ЗУНР. Серед перших публікацій, видрукованих в умовах незалежності України, варто виділити монографію Б. Тищика та О. Вівчаренка, де вміщено окремий розділ під назвою «Організація, структура та функції державного апарату ЗУНР» [27, с. 24–61], в якому в окремих параграфах висвітлюються правові основи організації і діяльності центральних і місцевих органів державної влади та управління. Фактичний матеріал автори доповнюють відповідними положеннями, починаючи з «Тимчасового основного закону» і закінчуючи законодавчими актами, прийнятими в квітні 1919 р.

Певний вклад у дослідження багатьох аспектів проблеми здійснено в працях І. Лісної [30; 31] та М. Кобилецького, особливо в його дисертації [28], та монографії [29]. Зокрема, в монографії виокремлено розділ під назвою «Організація та структура центральних і місцевих органів державної влади й управління ЗУНР» [29, с. 10–25], в якому автор аналізує законодавчі акти ЗУНР, що стали правовою основою для організації та діяльності державного апарату. Слід віддати належне автору, що він вперше ввів до наукового обігу більше десяти важливих законодавчих актів, які не були дотепер відомими.

Досить ґрунтовно один з важливих аспектів проблеми, зокрема систему повноважень повітових комісарів у ЗУНР дослідив М. Луцький [33, с. 50–52]. Детально проаналізувавши «Обіжник Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов'язки та права» М. Луцький першим серед дослідників систематизував та прокоментував повноваження повітових комісарів, виокремивши, зокрема: представницькі повноваження, гарантійні повноваження, контрольні повноваження, повноваження у матеріально-фінансовій сфері, продовольчі повноваження, повно-

важення у сфері охорони здоров'я, військові та надзвичайні повноваження [33, с. 51–52]. Заслужує на увагу і висновок дослідника, що «у законодавчих та підзаконних актах ЗУНР на належному рівні було сформовано засади діяльності органів місцевої державної влади в особі повітових комісарів, а також юридично закріплено їх взаємодію з центральною державною владою ЗУНР» [33, с. 52].

Своєрідний підсумок дослідженню діяльності місцевих органів влади в ЗУНР подає в своїй статті К. Чорна [34], де узагальнює етапи боротьби за територію, особливості як створення, так і поступального реформування владних структур ЗУНР, а згодом ЗО УНР, аналізує причини переходу від демократії до диктатури, досліджує не лише процеси формування, а й діяльності та співпраці центральної та місцевої виконавчої влади.

Висновки. Історіографічний аналіз наукового доробку істориків права дає нам підстави для висновку, що спеціальних комплексних досліджень, безпосередньо присвячених узагальненню досвіду діяльності місцевих органів влади та самоврядування за доби Української революції 1917–1921 рр., вітчизняними правознавцями ще не створено, а, наприклад, в праці з обнадійливою назвою «Місцеве самоврядування: світовий та український досвід», де цей досвід детально викладено на матеріалах семи країн Європи і Америки, але періоду національного революційного державотворення 1917–1921 рр. приділено менше однієї сторінки тексту [35, с. 128].

На відміну від проблеми законодавчого забезпечення діяльності вищих органів влади періоду Української революції 1917–1921 рр., більшість аспектів якої досліджено досить ґрунтовно, починаючи з публікацій представників української діаспори, та створено перші праці узагальнюючого характеру, то стосовно діяльності місцевих органів влади та самоврядування спеціальних досліджень ні правознавцями діаспори, ні сучасними науковцями ще не створено. Окремі аспекти проблеми, наприклад діяльність Департаменту місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ УНР, дослідження досвіду діяльності земств взагалі залишаються малодослідженими. Науковий доробок правознавців з цієї про-

блеми свідчить про часткове її висвітлення, залишається розпорошеним по різних виданнях як тематично, так і хронологічно, тому ця

наукова проблема, безумовно, потребує активізації подальших зусиль правознавців для її ґрунтовного вивчення та узагальнення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чубата М. В. Дослідження істориками права законодавчих основ організації та діяльності центральних і місцевих органів державної влади в ЗУНР. *Часопис Київського університету права*. 2015. Вип. 1. С. 73–78.
2. Чубата М. В. Дослідження правознавцями законодавчих засад організації та діяльності місцевих органів влади за доби Української Центральної Ради. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. Вип. 51. Том 1. С. 9–12.
3. Козаченко А. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С. 109–116.
4. Козаченко А. Система місцевого самоврядування за проектами конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр.: джерела, основні риси і історичне значення. *Право України*. 2018. № 4. С. 51–63.
5. Мороз О. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу (питання взаємодії). *Право України*. 2021. № 2. С. 42–51.
6. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Том I. Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. 437 с.
7. Трофанчук Г. І. Державне будівництво // Історія держави та права України. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
8. Тищик Б., Вівчаренко О., Лешкович Н. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.). Монографія. Львів – Івано-Франківськ, 2000. 272 с.
9. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Монографія. К.: Б.в., 1995. 328 с.
10. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920. К.: Либідь, 1997. 208 с.
11. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. Вип. 2. С. 34–40.
12. Історія держави і права України. Курс лекцій / за ред. В. М. Щербатюка : наукове і навчальне видання. К.: «Фенікс», 2018. 496 с.
13. Музиченко П. Історія держави і права України. К.: Знання, 1999. 662 с.
14. Козаченко А. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С. 109–116.
15. Кудлай О. Діяльність народного міністерства внутрішніх справ УНР. *Український історичний журнал*. 2005. № 2. С. 90–104.
16. Верховцева І. Земський проект Центральної Ради: сутність, умови реалізації, результати // *Револуції в Україні у ХХ–ХХІ ст.: співзвуччя епох*. Одеса, 2005. С. 126–131.
17. Лебедева І. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. Запоріжжя, 2003. 19 с.
18. Козаченко А. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 77–86.
19. Долинський Д. Борба українського народу за волю і незалежність. Вінніпег: Накладом «Руської книгарні», 1920. 246 с.
20. Шкільник М. Україна у боротьбі за державність в 1917–1921 роках: Спомини і роздуми. Торонто, 1971. 366 с.
21. Дзейко Ж. О. Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки (1917–1920 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Жанна Олександрівна Дзейко; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 1996. 248 с.
22. Wiszka Em. Systemy polityczne Ukrainy. Torun, 2007. 190 p.
23. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР / Матвій Стахів. Т. 6: Криза на всіх фронтах. Скрентон: Укр. наук. видавн. 6-ка, 1965. 247 с.
24. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. Том 2. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 580 с.
25. Гудима В. В. Формування місцевих органів влади в період Директорії УНР (1919 р.) // Формування та діяльність українських національних урядів періоду Української революції 1917–1921 рр. Кам'янець-Подільський: Оіюм, 2008. С. 143–163.
26. Редькін В. В. Створення конституційно-правових засад української державності доби Директорії // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. К.: Ін-т законодавства ВР України, 2001. С. 320–323.

27. Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. (До 75-річчя утворення і діяльності). Науково-історичне видання. Коломия: «Світ», 1993. 120 с.
28. Кобилецький М. М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Микола Мар'янович Кобилецький; Львівський ун-т ім. І. Я. Франка. Львів, 1998. 206 с.
29. Кобилецький М. М. Утворення та структура державного апарату ЗУНР. Львів: ЛДУ, 1998. 60 с.
30. Лісна І. С. Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). Монографія. Тернопіль, 2001. 92 с.
31. Лісна І. С. Становлення національної державності в Галичині (1918–1923 рр.): автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лісна Іванна Стефанівна; Львівський держ. ун-т ім. І. Я. Франка. Львів, 1998. 15 с.
32. Двірна К., Сторчаус В. Формування місцевого самоврядування як складова парламентаризму доби Центральної Ради (березень 1917 – квітень 1918 рр.). *Наукові записки з української історії*. 2011. Вип. 26. С. 148–154.
33. Луцький М. І. Система повноважень повітових комісарів у ЗУНР. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Част. II. Том I. С. 50–52.
34. Чорна К. П. Організація урядування у ЗУНР: особливості демократії та диктатури. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1387> (дата звернення: 11.01.2025). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.2.21
35. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К.: Заповіт, 1997. 188 с.