

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.14>

ЗЕМСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Козаченко А.І.,

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри теоретико-правових дисциплін,

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-4568-7964

Козаченко А.І. Земське самоврядування за доби Української Народної Республіки.

У статті розглянуто державотворчу діяльність Української Центральної Ради, яка, зокрема, мала на меті провести реформу місцевого самоврядування. Третій Універсал Центральної Ради передбачав розширення повноважень земського самоврядування, але підпорядковував його Генеральному Секретаріату Внутрішніх Справ, що суперечить демократичним принципам місцевого самоврядування. Розширення повноважень земства було встановлено «Законом про вибори до Установчих Зборів УНР» (Української Народної Республіки) від 16 листопада 1917 року, згідно з яким організація та проведення виборів покладалися на місцеве самоврядування.

Доведено, що агресія більшовицької Росії та поглиблення кризи земського самоврядування змусили Центральну Раду Четвертим Універсалом від 9 (22) січня 1918 року оголосити позачергові вибори до народних (земських) рад та запровадити принципово нову систему місцевого самоврядування. 6 березня 1918 року Центральна Рада ухвалила Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», який передбачав «створення нових органів самоврядування та влади» внаслідок ліквідації губерній та повітів і встановлення поділу УНР на землі. Однак Центральна Рада не запровадила цей закон і земства продовжували виконувати функції місцевого самоврядування.

Розглянуто політику Центральної Ради, яка мала на меті ліквідацію земського самоврядування, призвела до погіршення відносин між земствами та Центральною Радою. Для збереження земського самоврядування представники семи губернських управ у квітні 1918 року створили Всеукраїнську спілку земств. Але створення земської спілки не сприяло подоланню економічної та фінансової кризи земства та призвело до поглиблення процесу політизації земського самоврядування.

Доведено, що Конституція УНР 1918 року передбачала трирівневу систему місцевого самоврядування, в якій провідна роль відводилася місцевому рівню – громаді. Конституція УНР базувалася на ключових демократичних принципах організації місцевого самоврядування, передбачала механізми децентралізації влади. Проте як відомо, Конституція УНР 1918 року не набула чинності через втрату Центральною Радою державної влади. Реформа місцевого самоврядування в УНР гальмувалася агресією більшовицької Росії, умовами внутрішньої політичної нестабільності та соціально-економічної кризи. Фактично за доби УНР губернські, повітові та волосні земські установи продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, універсал, конституція, місцеве самоврядування, земство, демократична реформа.

Kozachenko A.I. Zemstvo self-government the time of the Ukrainian People's Republic.

The article examines the state-building activities of the Ukrainian Central Council which intended to carry out a local self-government reform. The Third Universal of the Central Council provided for expansion of powers of zemstvo self-government but subordinated them to the General Secretariat of the Internal Affairs, which is contrary to democratic principles of local self-government. Expansion of zemstvo powers was provided by the "Law on Elections to the Constituent Assembly of the UPR"

(Ukrainian People's Republic) on 16 November 1917, according to which organization and conduct of elections were relied on local self-government.

It has been proven that the aggression of Bolshevik Russia and deepening the crisis of zemstvo self-government forced the Central Council to declare extraordinary elections to people's (zemstvo) councils and introduction of a brand new system of local self-government by the Fourth Universal of 9 (22) January 1918. On March 6, 1918, the Central Council adopted the Law "On Administrative and Territorial Division of Ukraine" which provided "establishment of new bodies of self-government and authorities" due to liquidation of provinces and districts and establishing a division of the UPR into states. However, the Central Council failed to implement this law and zemstvos continued to perform the functions of local self-government.

The policy of the Central Council was considered, which had the goal to eliminate zemstvo self-government, caused deterioration of relations between zemstvos and the Central Council. To preserve zemstvo self-government, representatives from seven provincial boards established the All-Ukrainian Union of Zemstvos in April 1918. But establishment of the Union did not contribute to overcoming the economic and fiscal zemstvo crisis and led to deepening the process of politicization of zemstvo self-government.

It is proven that the Constitution of the UPR of 1918 provided a three-tier system of local self-government in which the leading role was given to a local element – a community. The Constitution of the UPR was based on the key democratic principles of local self-government arrangement, provided for mechanisms of power decentralization. However, it is known that the Constitution of the UPR of 1918 could not be enforced due to a loss of the state power by the Central Council. The reform of local self-government in the UPR was hindered by aggression of the Bolshevik Russia, conditions of internal political instability and social and economic crisis. In fact, during the time of the UNR, provincial, county, and volost zemstvo institutions continued to perform the functions of local government bodies.

Key words: Ukrainian Central Council, universal, constitution, local self-government, zemstvo, democratic reform.

Постановка проблеми. Утворення Української Центральної Ради (далі – УЦР) є тією подією, котра спонукає до осмислення історичного досвіду державного будівництва періоду визвольних змагань 1917-1921 рр. Аналіз діяльності УЦР з метою проведення демократичної реформи місцевого самоврядування за умов агресії більшовицької Росії, політичної нестабільності та соціально-економічної кризи дає можливість врахувати помилки, допущені УЦР, та прогнозувати можливі варіанти розвитку подій в Україні під час воєнного стану у наш час. Дослідження процесу підготовки УЦР до проведення реформи місцевого самоврядування сприяє кращому розумінню національних традицій і особливостей розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням.

Автор ставить перед собою за мету дослідити передбачені III і IV Універсалами, проектами Конституції УНР 1917 і 1918 рр. та іншими нормативно-правовими актами УЦР положення, що передбачали проведення реформи місцевого самоврядування, розкрити характер взаємовідносин між УЦР і земським самоврядуванням, встановити причини невдачі реформи місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблеми. Законодавче врегулювання реформи місцевого самоврядування за часів Української Народної Республіки (далі – УНР) перебувало у полі зору таких науковців як Верстюк В., Верховцева І., Гвоздик В., Копиленко О., Копиленко М., Матвієнко Т., Мірошніченко М., Мироненко О., Румянцев В. Останнім часом дослідження державно-правової діяльності УЦР і, зокрема, законодавчого регулювання діяльності місцевого самоврядування, проводили Кельба С., Озель В., Стецюк Н. та інші науковці. Результати новітніх історико-правових досліджень зумовлюють необхідність подальшого ґрунтовного опрацювання зазначеної проблеми.

Виклад основного матеріалу. Впродовж 1917 р. провідні національні політичні партії, такі як Спілка українських автономістів-федералістів, Українська соціал-демократична партія, Українська радикально-демократична партія, Українська партія соціалістів-революціонерів не змогли сформулювати чітку програму запровадження нової системи місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед лідерів УЦР виникла дискусія стосовно того, чи варто підтримувати реформовані Тимчасовим урядом Росії земства, чи запровадити власну систему місцевого самоврядування. Їх ідеї співпадали лише у тому, що система місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на демократичних принципах.

7 листопада 1917 р. УЦР ухвалила III Універсал, який проголосив утворення УНР – автономії у складі демократичної Росії. Згідно з III Універсалом УЦР отримала статус вищого органу законодавчої влади, а Генеральний секретаріат – статус уряду УНР. Універсал визнавав діяльність земського самоврядування і зобов'язував Генеральне секретарство внутрішніх справ вжити заходів щодо розширення його повноважень – надання адміністративної влади на місцях [1, с. 398-399]. Але УЦР не конкретизувала, яким саме органам місцевого самоврядування повинні належати такі повноваження і не визначала їх обсяг. У частині, що стосувалася місцевого самоврядування, III Універсал носив суперечливий характер – проголошував розширення повноважень органів самоврядування і одночасно підпорядковував їх Генеральному секретарству внутрішніх справ, як це було до Лютневої революції 1917 р., коли земства контролювало МВС Російської імперії. Такий контроль не відповідав демократичним принципам діяльності місцевого самоврядування [2, с. 112].

Земство засудило більшовицький переворот 1917 р. у Петрограді. Переважна частина полтавських земців підтримувала ідею відновлення влади Тимчасового уряду і надання автономії Україні у складі демократичної Росії. Припинення діяльності комісарів Тимчасового уряду і громадських комітетів сприяло зосередженню влади на місцях у руках земств та рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. На цьому ґрунті намітилася тенденція до тіснішої співпраці УЦР із земствами. У листопаді 1917 р. УЦР узяла під свій контроль процес формування земських волостей [3, арк. 15, 16].

Розширення повноважень земств передбачав «Закон про вибори до Установчих зборів УНР» від 16 листопада 1917 р., за яким справа організації та проведення виборів покладалася на місцеве самоврядування. Представники від земств входили до складу окружних, повітових і дільничних виборчих комісій. Складання списків, проведення виборів та підрахунок голосів закон покладав на міські й волосні земські управи. За ст. 122 фінансування виборів забезпечували органи міської і земського самоврядування [1, с. 415-426].

10 грудня 1917 р. УЦР затвердила проєкт Конституції УНР, за якою Україна мала статус автономії у складі федеративної Росії. Конституція УНР 1917 р. не містила окремого розділу про діяльність місцевого самоврядування. Стаття 6 проєкту зазначала, що УНР «надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [4, с. 5]. Згідно ст. 23 Конституції УНР 1917 р. проголошувалися «виборні ради і управи громад, волостей і земель». Повноваження місцевого самоврядування не могли бути обмежені органами виконавчої влади [4, с. 6]. Науковці акцентують увагу на тому, що проєкт передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування [5, с. 64]. Право скасовувати постанови органів самоврядування, що суперечили Конституції, належало Генеральному суду УНР [4, с. 10]. Отже, проєкт Конституції УНР передбачав запровадження нової системи місцевого самоврядування, котра спиралася на демократичні принципи та національні традиції організації самоврядування.

У грудні 1917 р. УЦР впровадила інститут губернських і повітових комісарів, які керувалися «Тимчасовим положенням про губернських і повітових комісарів» Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 р., що зумовило посилення контролю місцевої адміністрації за діяльністю земств і обмеження їх повноважень. На підставі закону УЦР «Про зміну назв земських інституцій» від 19 грудня 1917 р., губернські, повітові й волосні земські збори отримали назву народних рад, а управи – народних управ [4, с. 50-51]. Це стало черговим кроком на шляху проведення реформи місцевого самоврядування. Проте і після прийняття зазначеного закону не лише земства, а і органи державної влади УНР, як правило, користувалися попередньою назвою [4, с. 190, 214, 257]. Постанова Генерального секретаріату, ухвалена у грудні 1917 р., мала за мету удосконалення механізму сплати державних податків та податків земського і міського самоврядування. Згідно із цим нормативним актом, особи, визнані судом такими, що ухилялися від сплати податку, притягувалися до адміністративної або кримінальної відповідальності [4, с. 51]. Такі заходи сприяли наповненню земського бюджету, але для того щоб подолати бюджетну кризу цих заходів було вже недостатньо.

На початку 1918 р. у діях УЦР все очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств і впровадження принципово нової системи самоврядування. IV Універсал від 9 (22) січня 1918 р., який проголосив незалежність УНР, передбачав проведення позачергових виборів до народних (земських) рад, щоб «встановити таку владу, до якої б мали довір'я верстви народу» [4, с. 103]. Окрім цього, для допомоги органам місцевого самоврядування УЦР залучала ради

робітничих, солдатських і селянських депутатів, чим обмежувала повноваження земств чим ще більше ускладнювала їхнє правове становище [4, с. 103]. «Тимчасовий земельний закон», затверджений УЦР 18 січня 1918 р., у переліку суб'єктів, які користувалися правом розпорядження землею, називає органи державної влади, органи міського самоврядування і земельні комітети, але не згадує народні (земські) ради [4, с. 103]. Приймаючи зазначений закон, УЦР не врахувала того, що земства були одним з основних суб'єктів поземельних відносин, адже вони збирали податок на землю і складалися переважно з селян.

У результаті агресії більшовицької Росії у січні-лютому 1918 р. територія Полтавської губернії потрапила під більшовицьку окупацію. Декрет Ради Народних Комісарів Росії від 27 грудня 1917 р. передбачав ліквідацію земського самоврядування, адже радянська політико-правова доктрина не визнавала місцеве самоврядування автономною системою публічної влади. З огляду на це, земство відмовилося визнавати більшовицьку владу. Але на цей раз більшовики утрималися від ліквідації земства. Свою діяльність не припиняла Полтавська губернська земська управа, про що свідчить офіційне листування управи за січень-лютий 1918 р. [6, с. 5].

Наприкінці лютого 1918 р. УЦР відновила свою владу на території Полтавської губернії. УЦР і Рада Народних Міністрів (далі – РНМ) продовжили свою роботу з метою проведення реформи місцевого самоврядування. РНМ 10 лютого 1918 р. прийняла постанову щодо поділу УНР на землі такого змісту: «1) внести в Раду закон про організацію самоврядування на нових основах у зв'язку з поділом України; 2) зробити облік людності на Україні; 3) утворити ліквідаційні органи для ліквідації старих інституцій» [4, с. 163]. 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 та повітів і запровадження поділу УНР на землі [4, с. 181-182]. Відповідно до ст. 5 цього закону РНМ повинна була внести на розгляд УЦР законопроект про місцеве самоврядування. Стаття 6 зазначала, що «з заведенням нових органів самоврядування і влади земель губернські і повітові установи будуть скасовані» [4, с. 182]. Для проведення реформи місцевого самоврядування уряд створив Департамент місцевого самоврядування [7, с. 33].

Проте РНМ не змогла розпочати реформу і губернські, повітові та волосні земства продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, у циркулярі МВС «Про впорядкування повсякденного життя населення» від 9 березня 1918 р. зазначалося, що земства повинні приступити до виконання своїх обов'язків [4, с. 190]. 16 березня 1918 р. РНМ прийняла рішення про залучення земських управ до збору податків. Волосні збирачі податків призначалися за погодженням із повітовими земськими управами [4, с. 209, 214]. Міністерство освіти рекомендувало земським управам з початком нового 1918-1919 навчального року забезпечити навчання у школах українською мовою [8, с. 72]. На початку квітня 1918 р. УЦР розглянула проект закону про надання органам земського самоврядування позички в сумі 100 млн. крб. [4, с. 235].

Не зважаючи на прийняті рішення, УЦР не змогла створити умов для ефективної роботи земського самоврядування. Так, на позачерговому засіданні 22 квітня 1918 р. Полтавські губернські земські збори з ініціативи відомого земського діяча П.І. Чижевського ухвалили постанову у якій говорилося, що «уряд УНР не тільки не виробив закону про поширення прав місцевих самоврядувань, але і на практиці відступив від деяких точок Універсалу. Народне міністерство зводить шкідливий для УНР централізм, забираючи у самоврядувань деякі важливі йому функції і передаючи їх своїм чиновникам на місцях. Народне міністерство одібрало також у самоврядувань належну їм по III Універсалу адміністративну владу» [9, с. 4-5]. Таким чином, земство негативно оцінювало діяльність УЦР незадовго до падіння УНР. З огляду на це, П.І. Чижевський відмовився зайняти запропоновану йому посаду голови Полтавської губернської земської управи [9, с. 46-50].

Політика УЦР, що мала за мету ліквідацію земства, спричинила утворення 1918 р. Всеукраїнської спілки земств. До неї увійшло 7 губернських земств і окремі повітові земства. Очолив земську спілку С.В. Петлюра, якого у квітні 1917 р. обрали головою Київської губернської земської управи [10, с. 120]. Головною метою своєї діяльності спілка проголосила об'єднання земств задля захисту їх інтересів і підтримку української державності. Проте, створення спілки не сприяло подоланню господарської та бюджетної земської кризи, а спричинило поглиблення процесу політизації земського самоврядування [6, с. 6]. З огляду на це, у квітні 1918 р. РНМ ухвалила постанову про ліквідацію Всеукраїнської спілки земств [11].

Принципово нову систему органів місцевого самоврядування передбачала Конституція УНР прийнята УЦР 29 квітня 1918 р. Конституція УНР 1918 р., як і проект Конституції УНР 1917 р., не

містила окремого розділу про діяльність місцевого самоврядування. Концептуальне положення щодо діяльності місцевого самоврядування на принципах децентралізації влади містила стаття 5, яка проголошувала: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [4, с. 330]. На погляд 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» [12, с. 54]. Згідно 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 УНР [4, с. 331]. 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, конституційна комісія схилилася до запровадження пропорційної системи виборів до органів самоврядування.

За ст. 26 органами місцевого самоврядування УНР 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 місцях [4, с. 332]. Уряд УНР міг лише контролювати і координувати дії місцевого самоврядування, але не повинен втручатися у його діяльність, що слід вважати яскравим свідченням втілення механізму децентралізації влади [13, с. 50-51]. Як зазначено у ст. 46 Рада Народних Міністрів «порядкує всіма справами, які зістаються за межами діяльності установ місцевої самоуправи» [4, с. 334]. Суперечки між місцевою адміністрацією та самоврядуванням повинні вирішуватися Судом УНР [4, с. 332].

Висновки. Таким чином, УЦР не змогла напрацювати стратегічну програму реформи місцевого самоврядування. Сформувалися два варіанти проведення такої реформи: 1) демократизація та українізація земського самоврядування; 2) запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування, яке б спиралося на національні правові традиції. Це зумовлювало суперечливий характер діяльності УЦР щодо земств. Керуючись III Універсалом УЦР здійснювала спроби реформувати земства, намагалася підтримати їх фінансово та надавала їм додаткові повноваження. Водночас УЦР ухвалювала рішення, які передбачали посилення адміністративного контролю за діяльністю земств. УЦР не вдалося розмежувати повноваження місцевої адміністрації і органів земського самоврядування. Проект Конституції УНР 1917 р. передбачав запровадження нової системи місцевого самоврядування, котра спиралася на демократичні принципи та національні традиції організації самоврядування. Після ухвалення IV Універсалу УЦР розпочала підготовку до ліквідації земств і формування нової системи місцевого самоврядування. Демократичні принципи та національні традиції місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Конституції УНР 1918 р. Конституція УНР 1918 р. встановлювала трирівневу систему місцевого самоврядування, за якої провідна роль відводилася низовій ланці – громаді. Але практичне втілення реформи місцевого самоврядування гальмувалася агресією більшовицької Росії, умовами внутрішньої політичної нестабільності та соціально-економічної кризи. Фактично за доби УНР губернські, повітові та волосні земські установи продовжували виконувати функції органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : У 2-х т. Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.). Ред. кол. В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 587 с.
2. Козаченко А.І. Проблеми реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С. 109-116. URL: <https://pravoua.com.ua/uk>.
3. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи «Про організацію економічної допомоги в повіті і розмежування компетенції волосного та повітового земств» від 10.12.1917 р. *Державний архів Полтавської області*, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 11-12.
4. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : У 2-х т. Т. 2. (10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.). Ред. кол. В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк та ін. Київ: Наук. думка, 1996. 421 с.

5. Озель В.І. Роль та місце конституційних актів Української Центральної Ради в історії українського державотворення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 60–66. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018>. 2024.01.
6. Козаченко А.І. Центральна Рада та проблема реформи місцевого самоврядування: листопад 1917 – квітень 1918 рр. *Теорія і практика правознавства*. 2017. № 1(11). С. 1-9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_3.
7. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України 1917-1920 рр.: Центральна Рада. Гетьманат. Директорія : навчальний посібник О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
8. Наказ міністра народної освіти про утворення національної нижчої початкової школи 1918 р. *Хрестоматія з історії держави і права України: [у 2-х т.]. Т. 2. (Лютий 1917 – 1996 рр.)*. За ред. В.Д. Гончаренка. Київ : Ін Юре, 2000. С. 71-72.
9. Журнали позачергового Полтавського губернського земського зібрання 22-23 квітня 1918 р. Полтава: Друк. І. Фрішберга, 1918. 50 с.
10. Верстюк В.Ф. Симон Петлюра: політичний портрет (до 125-річчя від дня народження). *Український історичний журнал*. 2004. № 3. С. 112-126.
11. Протокол засідання Ради народних міністрів УНР. *Архівні документи. Центральна Рада, УНР (1917-1918 рр.)*. URL: [https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(04\)06.protokol_rnm.php](https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(04)06.protokol_rnm.php).
12. Мірошніченко М. Ідея конституційної держави в стратегії державотворення за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С. 48-57. URL: <https://pravoua.com.ua/uk>.
13. Кельба С.Г. Правовладдя в Конституції УНР 1918 року. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 2. С. 49-53. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.0>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.01.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.02.2026

Дата публікації: 05.03.2026

© Козаченко А.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0