

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ХЕРСОНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**



Серія:
ЮРИДИЧНІ НАУКИ
Випуск 6-2
Том 1

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Стратонов Василь Миколайович – декан юридичного факультету Херсонського державного університету, д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Заступники головного редактора:

Бевзенко Володимир Михайлович – професор кафедри адміністративного та господарського права Херсонського державного університету, д.ю.н., професор

Шапошиников Костянтин Сергійович – декан факультету економіки і менеджменту Херсонського державного університету, д.е.н., доцент

Відповідальний секретар:

Сотула Олександр Сергійович – доцент кафедри галузевого права Херсонського державного університету, к.ю.н., доцент

Члени редакційної колегії:

Галуцько Валентин Васильович – директор Інституту права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», професор кафедри адміністративного та господарського права Херсонського державного університету, д.ю.н., доцент

Кафарський Володимир Іванович – професор кафедри теорії держави і права Херсонського державного університету, д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Волошин Юрій Олексійович – завідувач відділу теорії і практики законотворчої діяльності, директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України, д.ю.н., професор

Конопльов В'ячеслав В'ячеславович – д.ю.н., професор, іноземний член Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Литвинов Олексій Миколайович – завідувач кафедри кримінального права та кримінології Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор

Літвін Валерій Валерійович – професор кафедри галузевого права Херсонського державного університету, к.ю.н.

Лукашівський Віталій Григорович – проректор з наукової роботи, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Класичного приватного університету, д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Мельник Роман Сергійович – професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, д.ю.н., старший науковий співробітник

Мікулін Віктор Петрович – Вища експертна рада України, д.ю.н., професор

Сайнчин Олександр Сергійович – професор кафедри кримінального процесу та криміналістики Класичного приватного університету, д.ю.н., професор

Слінько Сергій Вікторович – професор кафедри кримінального процесу та криміналістики Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор

Стрельцов Євген Львович – вчений секретар Південного регіонального наукового центру Національної академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, д.ю.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України

Фріс Павло Львович – завідувач кафедри кримінального права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, д.ю.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України

Шишка Роман Богданович – завідувач кафедри цивільно-господарських дисциплін Ірпінської фінансово-юридичної академії, д.ю.н., професор

Шутак Ілля Дмитрович – професор кафедри теорії та історії права Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, д.ю.н., професор

Чертова Надія Андріївна – завідувач кафедри міжнародного права і порівняльного правознавства Північний Арктичний федеральний університет імені М.В. Ломоносова, д.ю.н., професор (Російська Федерація, м. Архангельськ)

Гармась Юрій Петрович – завідувач кафедри організації прокурорсько-слідчої діяльності Іркутського інституту підвищення кваліфікації прокурорських працівників Генеральної прокуратури Російської Федерації, д.ю.н., професор (Російська Федерація, м. Іркутськ)

Кубічек Павол – декан юридичного факультету Університету імені Коменського, д.ю.н., професор (Республіка Словаччина, м. Братислава)

Рябініна Тетяна Кимівна – завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Південно-Західного державного університету, к.ю.н., професор (Російська Федерація, м. Курськ)

Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»
є фаховим виданням на підставі Наказу МОН України від 10 жовтня 2013 року № 1411 (додаток № 5).

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради
Херсонського державного університету
(Протокол № 5 від 22.12.2014 р.)

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія KB № 19746-9546P
від 15.03.2013 р. видане Державною реєстраційною службою України



ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Алексєєва І.М. ФАРМАЦЕВТИЧНЕ ПРАВО У СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ.....	7
Бондар Н.А. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ПОЛЬЩІ З РОМАНО-ГЕРМАНСЬКИМ ТИПОМ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	12
Гамбург Л.С. ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УНІТАРНО-ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	18
Едер П.Т. СИСТЕМА АВСТРІЙСЬКИХ СУДОВИХ ОРГАНІВ У ГАЛИЧИНІ ТА ЇХНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЗА АВСТРІЙСЬКИМИ КОНСТИТУЦІЯМИ (1849 І 1918 РР.).....	24
Зарічний О.А. ОХЛОКРАТІЯ ТА ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ.....	28
Іващенко В.А. ФОРМУВАННЯ РАДЯНСЬКОЇ МОДЕЛІ ОХОРОНИ АВТОРСЬКИХ ПРАВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ, ПІДКОНТРОЛЬНИХ РАДЯНСЬКІЙ ВЛАДІ У 1917–1925 рр.....	32
Кабанець О.С. ЦІННІСНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	35
Саблук С.А. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА САМОВІЛЬНЕ ЗАЛИШЕННЯ ПІДПРИЄМСТВА: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ 1940-х РОКІВ	40
Савченко О.В. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ.....	44
Ситар І.М. ФУНКЦІОНАЛЬНА ПРИРОДА ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВОЗНАВСТВА В КОНТЕКСТІ АКУЛЬТУРАЦІЇ.....	47
Супруновський А.І. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА І ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПРАВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА УКРАЇНИ.....	51
Сушицька Н.В. ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ.....	55
Тітомир-Зотова О.С. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРАВОВОМУ ВИХОВАННІ.....	58
Хиля М.М. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОТЛУМАЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	62
Чубата М.В. ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ: АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ІСТОРИКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ.....	66
Шебаніц Д.М. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ДОСЯГНЕННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ У КОНТЕКСТІ СЬОГОДЕННЯ.....	71
Щетініна Т.О. СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АГРАРНІЙ СФЕРІ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ (1917-1918)	75

СЕКЦІЯ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Васильченко О.П. РІВНІСТЬ ФОРМАЛЬНА (ЮРИДИЧНА) І ФАКТИЧНА (РЕАЛЬНА): ЦІННІСНИЙ ТА СУТНІСНИЙ ВИМІРИ	80
Задорожня Г.В. РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ ІЗРАЇЛЮ ТА ІРАНУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	85
Корчака В.М. УЧАСТЬ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ ЧЕРЕЗ БЕЗПОСЕРЕДНІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ	90
Кочура О.О. ПОРЯДОК ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	95
Пыжов Н.Н. ПЕРСПЕКТИВИ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЛЬСКОГО ОПЫТА).....	99



Хальота А.І. РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА.....	102
Шевчук І.М. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ	107

СЕКЦІЯ 3

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Бажанова В.О. ЗДІЙСНЕННЯ МАЙНОВИХ АВТОРСЬКИХ ПРАВ ПОДРУЖЖЯ.....	111
Басай О.В. СПАДКУВАННЯ ПРАВ У СФЕРІ ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ.....	115
Басова А.В. ПРАВА ТА ОBOB'ЯЗКИ ЗАМОВНИКА В ДОГОВОРІ ОХОРОНИ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ.....	119
Белогубова О.О. КОЛІЗІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН, УСКЛАДНЕНИХ ІНОЗЕМНИМ ЕЛЕМЕНТОМ В МІЖНАРОДНОМУ СУДНОПЛАВСТВІ.....	122
Бобрик В.І. ЦИВІЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО – УНІФІКОВАНИЙ ПРАВОВИЙ РЕГУЛЯТОР ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	127
Борт О.П. ВСТАНОВЛЕННЯ ДОГОВІРНОГО СТАТУТУ НА ПІДСТАВІ ЗАКОНУ НАЙБІЛЬШ ТІСНОГО ЗВ'ЯЗКУ (LEX CONNECTIONIS FERMITATIS).....	131
Валєєв Р.Г. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ В КОНТЕКСТІ ПОТРЕБ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА: ОЗНАКИ, РОЛЬ ТА УМОВИ ЗАСТОСУВАННЯ.....	136
Восводін Б.В., Гаврик А.В. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРЕДИТУВАННЯ В ІНОЗЕМНІЙ ВАЛЮТІ.....	141
Губська А.В. ГРУПОВИЙ ПОЗОВ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВА ГРОМАДСЬКОГО ІНТЕРЕСУ	144
Гуца К.О. ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ У РАДЯНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА У ЗАКОНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	149
Давидова Н.О. ПОЛІСЕМАНТИЧНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ОСВІТНЄ ПРАВО».....	152
Дульська А.В. ДОКТРИНА ЗНЯТТЯ КОРПОРАТИВНОЇ ВУАЛІ В АНГЛОСАКСОНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ.....	156
Жмур Н.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	161
Резникова М.О. ОКРЕМЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ПРЕРОГАТИВА ВИРІШЕННЯ СПРАВ ПРО НАДАННЯ ПРАВА НА ШЛЮБ.....	165

УДК 342.5: 349.4 «1917-1918»

**СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АГРАРНІЙ СФЕРІ
ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ (1917-1918)**

Щетініна Т.О., к. і. н.,
доцент кафедри бізнес-адміністрування та права
Полтавська державна аграрна академія

У статті розглянуто правові засади державного управління в аграрній сфері у період діяльності Української Центральної Ради (1917–1918). Узагальнено та проаналізовано процес створення, структуру та діяльність ряду генеральних секретарств (міністерств), які здійснювали управління в сфері аграрних відносин.

Ключові слова: Центральна Рада, генеральне секретарство (міністерство), виконавча влада, структура органів виконавчої влади, аграрні відносини.

В статье рассмотрены правовые основы государственного управления в аграрной сфере в период деятельности Украинской Центральной Рады (1917–1918). Обобщён и проанализирован процесс создания, структура и деятельность ряда генеральных секретарств (министерств), которые осуществляли управление в сфере аграрных отношений.

Ключевые слова: Центральная Рада, генеральное секретарство (министерство), исполнительная власть, структура органов исполнительной власти, аграрные отношения.

Schetinina T.O. FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN AGRICULTURE IN THE PERIOD OF THE UKRAINIAN CENTRAL RADA (1917-1918)

The article examines the legal principles of public administration in agriculture in the period of the Ukrainian Central Rada (1917-1918). The article summarizes and analyzes the process of creation, structure and activities of a number of the General Secretariats (ministries) that exercised management agrarian relations.

Key words: Central Rada, General Secretariat (ministry), executive power, structure of the executive bodies, agrarian relations.

Постановка проблеми. Серед нагальних завдань розбудови української державності, які постали перед Центральною Радою (1917–1918), чільне місце посідало питання організації та налагодження ефективної діяльності системи центральних органів виконавчої влади. Політикам належало забезпечити функціонування управлінських структур всіма напрямками соціально-економічного життя краю. Особливої уваги потребувало вирішення цілого спектру проблем в сфері аграрних відносин. Значною мірою на ці процеси впливала невирішеність у політичному та правовому полі земельного питання, з чим зволікав Тимчасовий уряд у Петербурзі. Українські політики, чимало з яких самі були тісно пов'язані з аграрною сферою як науковці, економісти-практики та діячі кооперативного руху, виокремлювали в структуруванні органів виконавчої влади проблеми сільського господарства і забезпечення населення продовольством. Зауважимо, що формування земельного законодавства, становлення та діяльність генерального секретарства (міністерства) земельних справ неодноразово висвітлювалися в роботах українських науковців. Проте наголосимо, що власне управління аграрною сферою у її сучасному розумінні охоплює питання сільськогосподарського виробництва, постачання продовольства, переробку сільськогосподарської продукції тощо. Саме тому дослідження проблематики управління аграрною сферою у цілому потребує комплексного підходу до аналізу діяльності ряду центральних органів виконавчої влади доби Центральної Ради.

Аналіз останніх досліджень. У сучасних наукових розвідках українських дослідників проведено ґрунтовний історично-правовий аналіз окремих аспектів становлення вітчизняної системи управління в сфері аграрних відносин. Так, дослідженням земельного законодавства присвячені роботи вчених-правознавців В. І. Андрейцева, Г. І. Балюка, О. Г. Бондар, Ю. О. Вовка, В. К. Гуревського, А. П. Гетьмана, Л. П. Заставської, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтяна, О. М. Пашенка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Ю. С. Шемшученко, В. З. Янчук та ін. На сьогоднішній день існує цілий ряд фундаментальних праць істориків та правознавців, присвячених проблематиці розбудови української державності, становленню її законодавчої бази та структури органів виконавчої влади за доби Центральної Ради, а саме: В. Ф. Верстюка, П. П. Гай-Нижника, М. Л. Копиленка, О. Л. Копиленка, О. Б. Кудлай, С. В. Кульчицького, П. П. Музиченка, М. І. Настюка, Ю. О. Павленка, О. П. Реєнта, В. Ф. Солдатенка, Б. Й. Тищика. У доробку окремих науковців деталізовано сутність та специфіку аграрних відносин тієї історичної доби, зокрема цьому питанню присвятили свої роботи О. О. Волошко, І. М. Заріцька, А. С. Захарчук, В. П. Малкін, Н. А. Ковальова, В. Д. Сидор та ін.

Метою статті є узагальнення та комплексний аналіз процесу становлення державного управління аграрними відносинами за доби Української Центральної Ради (1917–1918).

Виклад основного матеріалу. Потрібно зазначити, що процес реформатування державного управління аграрною сферою



розпочав петроградський Тимчасовий уряд, який прийшов до влади після повалення царизму у лютому 1917 р. Започатковані структурні зміни стосувалися не лише центральних органів виконавчої влади, але й їх представництва на місцях та розповсюджувалися на всю територію колишньої Російської імперії. У першому складі петроградського уряду було створено міністерство землеробства, але його структур явно не вистачало для виконання всіх нагальних питань у цій сфері. Тому після політичної кризи у квітні 1917 р. склад уряду змінили, додавши міністерство продовольства. 25 березня 1917 р. у Петрограді було затверджено «Тимчасове положення про місцеві продовольчі органи», згідно з яким створювалась мережа губернських, повітових, міських та волосних продовольчих органів. На ці органи покладалось завдання організації продовольчої справи та сільськогосподарського виробництва. Для реалізації цього завдання в даних органах об'єднувався потенціал різних відомств. Так, до складу губернських продовольчих комітетів з правом дорадчого голосу були введені представники державного контролю, військового, фінансового, торговельно-промислового відомств, міністерств шляхів сполучення та внутрішніх справ. Цим комітетам на місцях були підпорядковані повітові, міські та волосні продовольчі комітети. Самі ж губернські комітети підпорядковувались міністерству землеробства, а з травня 1917 р. – міністерству продовольства. Губернські продовольчі комітети визначали наявну кількість продовольства та фуражу в губернії; встановлювали строки та порядок здачі хліба державі; проводили облік підприємств, що займалися переробкою сільськогосподарської продукції, та контролювали їх роботу; визначали порядок розподілу продовольства та фуражу серед місцевого населення. Для виконання цих завдань і ведення поточних справ із складу губернського продовольчого комітету терміном на один рік обиралась губернська продовольча управа. Її структура відображала безпосередні напрями роботи, наприклад, відділ заготівлі овочів, відділ сільськогосподарського виробництва, мануфактурний відділ тощо. Детально аналізуємо структуру органів влади Тимчасового уряду, тому що вони були сформовані в тих українських губерніях, на які згодом розповсюдилась влада Центральної Ради.

З проголошенням I Універсалу 10 червня 1917 р. Центральна Рада перейшла до формування власне українських управлінських структур. Вже 15 червня 1917 р. Комітет Центральної Ради (Мала Рада) ухвалив організувати Генеральний секретаріат, який мав завідувати усіма справами життя краю. У переліку напрямів його роботи тогочасні політики поряд зі справами внутрішніми, фінансовими, міжнаціональними, подають аж три складові, які б сьогодні були віднесені до аграрного сектору економіки – «продовольчі, земельні, хліборобські» [1, с. 101]. Як бачимо, з шести означених найважливіших напрямів для формування виконавчої влади три належать до сфери управління сільським господарством. І хоча в подальшій практичній

роботі були створені секретарства з продовольчих та земельних справ, але такий підхід беззаперечно свідчить про надзвичайну важливість аграрної сфери в житті українського суспільства.

Зрозуміло, що до певної міри це було продиктовано і суто політичними чинниками. В першу чергу це той факт, що до складу Центральної Ради було обрано 15 представників від Центрального комітету Селянської спілки та 133 представники від Всеукраїнської ради селянських депутатів [1, с. 235-236]. По-друге, політичні діячі та майбутні урядовці були представниками українських партій, які в своїх програмах гостро ставили земельне питання та пов'язані з ним соціальні проблеми українського селянства. По-третє, чимало діячів доби Центральної Ради прийшли в політику та управлінські структури зі значним досвідом практичної роботи в кооперативному русі. До того ж цей досвід був пов'язаний з позитивними напрацюваннями в організації товарного виробництва на селі та покращенням життя селян. Тому розбудова органів державного управління в сфері сільського господарства була найбільш опрацьованим напрямом для українських політиків, що вдало поєднувалося з економічними реаліями життя.

Враховуючи дуже складну на той час ситуацію з продовольством, а також те, що абсолютна більшість працездатного населення України займалась виробництвом продукції рослинництва і тваринництва, найбільшу увагу Центральна Рада приділяла проблемам землі і продовольства [3, с. 107].

Зі створенням українського уряду – Генерального секретаріату (затверджений Центральною Радою 23 червня 1917 р. [1, с. 116]) на чолі з В. Винниченком було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), у тому числі: харчових справ (очолив Микола Михайлович Стасюк, кооператор, один з організаторів селянських спілок на Катеринославщині, член Української партії соціалістів-революціонерів [1, с. 404]) та земельних справ (очолив Борис Миколайович Мартос, вчений-економіст, організатор кооперативних товариств, член УСДРП [1, с. 383]).

Правовим підґрунтям діяльності українського уряду, в тому числі і в аграрній сфері, фактично стала Декларація Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. Документ лише окреслював коло питань та визначав пріоритетні напрямки в роботі відомств, що утворювались.

Так, перед секретарством в справах земельних було поставлено завдання щодо організації волосних, повітових і губернських комітетів та Рад Селянських депутатів. Результатом їх діяльності мало стати наведення ладу у питаннях порядкування земельної власності та розпорядженні сільськогосподарським інвентарем. До організаційних завдань секретарства належало «подбати про утворення Українського крайового земельного комітету» та кооперативних центрів [1, с. 158]. На майбутній орган виконавчої влади покладалось також завдання підготувати проект земельного закону та визначити в його нор-

мах розмежування компетенції в земельних справах між всеросійськими та українськими представницькими структурами.

Так, в Декларації було окреслено коло питань у продовольчій справі, першочерговим завданням якої мало стати об'єднання діючих органів та визначення їх чіткого плану роботи. В настановах секретарству земельних справ була поставлена організаційна задача «створити Всеукраїнський Центральний продовольчий Комітет, який має забезпечити автономію України в продовольчій справі та подбати про відповідне постачання українським хліборобам потрібних в їх господарствах продуктів та знаряддя» [1, с. 159].

Подальший розвиток політичних подій суттєво вплинув на формування органів виконавчої влади. В ході тривалих та складних переговорів Центральної Ради з Тимчасовим урядом з'являються оголошені 3 липня 1917 р. урядова Декларація про затвердження Генерального секретаріату та II Універсал. Декларативний характер цих двох документів не вирішував проблем організації українських владних структур, чого потребували соціально-економічні реалії життя та очікувало суспільство. Тому, продовжуючи державотворчу роботу, Центральна Рада приймає 16 липня 1917 р. Статут Вищого Управління Україною, в якому оголошує утворення Генерального секретаріату як вищого органу управління, що складатиметься з 14 секретарств [4, с. 302]. Управління в сфері аграрних відносин знову планувалося здійснювати через створення секретарств земельних та продовольчих справ. Натомість Тимчасовий уряд відповів «Інструкцією Генеральному секретаріату», якою суттєво скорочувались межі повноважень українського уряду. З переліку секретарств було викреслено ті, які петроградські урядовці не хотіли випустити із зони свого впливу. До списку вилучень поряд з військовими справами, секретарствами шляхів, пошти та телеграфу потрапили і справи продовольчі [4, с. 305].

До політичних факторів, що позначилися на формуванні органів виконавчої влади в аграрній сфері, потрібно віднести і серпневу урядову кризу, в ході якої керівництво Генеральним секретаріатом переходило від В. Винниченка до Д. Дорошенка та знову повернулося до першого. Такі трансформації позначилися і на особовому складі секретарств, остаточний варіант яких був представлений Малій Раді 21 серпня 1917 р. Генеральне секретарство земельних справ очолив Михайло Олександрович Савченко-Більський (громадський діяч, агроном за фахом), а Б. Мартос обійняв посаду його товариша (заступника).

Науковець О. Кудлай, яка є автором ґрунтовного дослідження з питань організації та внутрішнього структурування генерального секретарства у земельних справах, зазначає, що початковий етап створення даного відомства закінчився у вересні 1917 р. «Приблизно наприкінці літа – на початку осені 1917 р. було визначено структуру Генерального секретарства земельних справ у наступному вигляді: генеральний секретар, його товариш, Крайовий Український земельний комітет, Рада

сільського господарства, Лісовий комітет та установи самого секретарства у вигляді відділів, що завідували окремими галузями управління – земельного, лісового, сільського господарства і економічного. Планувалося також у майбутньому утворити колективні органи по конярству і межовій справі» [5, с. 84-85].

Хоча питання управління в аграрній сфері за доби Центральної Ради було розмежоване по різних секретарствах – земельних та продовольства, але у сприйнятті сучасників вони явно ототожнювалися. Так, під час затвердження бюджету Генерального секретаріату на поточний місяць (засідання Малої Ради 30 серпня 1917 р.) у переліку відомств зі скромним бюджетом у 800 крб. (для порівняння: секретарство освіти профінансовано на 17767 крб., справ фінансових – на 4000 крб.) подано «генеральне секретарство справ продовольчих», що насправді було секретарством у земельних справах [1, с. 273].

Неврегульоване з Тимчасовим урядом питання про секретарство у продовольчих справах не знімало саму проблему управління цим напрямом. В ході засідання Генерального Секретаріату 20 вересня 1917 р. заслухано заяву генерального секретаря з національних справ О. Я. Шульгина «про потребу негайно виготовити законопроект про Секретарство по продовольчих справах» [1, с. 314-315]. Було прийнято рішення доручити роботу над законопроектом генеральному секретарству в земельних справах. Саму ж проблему управління продовольчими справами мав тимчасово вирішувати додатковий – третій – заступник (товариш) у генеральному секретарстві земельних справ.

У листопаді 1917 р. після більшовицького перевороту та повалення Тимчасового уряду «Центральна Рада вирішила розширити склад Генерального Секретаріату, як це планувалося ще в липні», рядом секретарств, у тому числі і продовольчих справ [4, с. 104]. Відомство очолив Микола Миколайович Ковалевський (політичний і громадський діяч, кооператор, публіцист [1, с. 372]). Його товаришем було призначено Дмитра Вікторовича Коліуха (громадський діяч, кооператор [1, с. 374]), який з 2 січня 1918 р. очолюватиме це відомство. Вже через декілька днів після свого призначення на засідання уряду 4 листопада 1917 р. М. М. Ковалевський виносить питання про необхідність доповнення складу продовольчих управ на місцях. Генеральний секретаріат ухвалив рішення поповнити губерніальні і повітові продовольчі управи (структури створені Тимчасовим урядом, про що йшлося на початку статті), включивши до їх складу по два представники відповідних рад селянських депутатів [1, с. 393].

Єдиним можливим шляхом до вирішення всього спектру проблем у сільському господарстві було проведення земельної реформи, необхідність та суспільна значимість якої наголошувалася Центральною Радою. Історичні та правові аспекти земельної реформи доби Центральної Ради вичерпно викладені вітчизняними науковцями. З огляду на досліджувану проблематику лише зазначимо, що організа-



ційний тягар проведення реформи покладался на Генеральне секретарство земельних справ, в земельному департаменті якого було створено окремий відділ. Сам відділ земельної реформи поділявся на підвідділи: «економічний, що опікувався об'єднанням робіт в межах міністерства по підготовці земельної реформи; збором даних наукової розробки з питання земельної реформи та їх систематизацією; юридичний видав кодифікацією законодавчих положень, підготовкою пояснень та інструкцій до земельних законів; збором матеріалів щодо земельного законодавства; юридичною консультацією в його межах» [5, с. 87]. З питань підготовчої роботи по здійсненню земельної реформи Генеральним секретарством напрацьована найбільша група юридичних актів розпорядного характеру, які проаналізовані дослідником О. О. Волошко [6].

Неоднозначність положень щодо права власності на землю, проголошених у III Універсалі, вплинула навіть на особовий склад українського уряду. Очільник Генерального секретарства земельних справ М. О. Савченко-Більський подав у відставку, а через місяць своїх посад зреклися обидва його заступники – Б. Мартос та К. Мацієвич. За цих складних обставин відомство очолив український есер Олександр Михайлович Зарудний (затверджений на засіданні Малої Ради 21 грудня 1917 р.) [2, с. 58].

Необхідно зазначити, що загострення політичної ситуації вкрай негативно позначилося на забезпеченні населення продовольством. «Генеральний секретаріат оцінював становище, як смертельно небезпечне. Хліб проголошувався власністю УНР, торгувати ним приватним особам заборонялось» [7].

Критична ситуація склалася і довкола сільськогосподарського машинобудування в Україні, на що вплинула зупинка багатьох підприємств, перебої з постачанням палива. «Продовольчим управом на місцях належало зробити перепис всіх машин і механізмів на своїй території і встановити жорсткий контроль за їх вивезенням за межі України». Право здійснювати такий контроль, а також розподіляти техніку між українськими губерніями одержав створений у грудні 1917 р. Український комітет сільськогосподарського машинобудування, машинопостачання та машинорозподілення [3, с. 101]. Але ситуація лише погіршувалася, тому 2 січня 1918 р. уряд затвердив проект постанови, поданої генеральним секретарем земельних справ О. М. Зарудним, про заборону продажу сільськогосподарського майна [2, с. 84]. В структурі самого генерального секретарства земельних справ питаннями сільськогосподарського машинобудування займалося окреме відомство. Станом на квітень 1918 р. у міністерстві земельних справ (після проголошення самостійності України у IV Універсалі 9 січня 1918 р. генеральні секретарства було перейменовано на міністерства) діяв департамент сільського господарства, що мав відділ агрономічної допомоги, який в свою чергу поділявся на 8 підвідділів, одним з яких був підвідділ сільськогосподарських машин та знаряддя [5, с. 88-89].

У той невеликий період, що був відведений історією добі Центральної Ради, Генеральному секретарству (міністерству) земельних справ не вдалося реалізувати поставлені задачі. Так, тривалий час відомство займалося питанням врегулювання правового статусу земельних комітетів. Нагадаємо, що земельні комітети на губернському, повітовому, волосному рівнях були утворені в квітні 1917 р. Тимчасовим урядом з метою підготовки земельної реформи для її остаточного затвердження на Всеросійських Установчих Зборах. «Члени земельних комітетів обиралися земськими зборами, міськими думами і складалися з членів повітових або волосних земельних комітетів, окружних судів, представників міністерства фінансів та міністерства землеробства. У завдання земельних комітетів входили: збір відомостей щодо земельних справ, нагляд за експлуатацією націоналізованих земель, врегулювання земельних суперечок. До функцій губернських і повітових комітетів належали підготовка уявлень про перешкоди на шляху земельної реформи, обмеження дій приватних осіб, пов'язаних з безхазяйним володінням, вирішення спорів про володіння» [7, с. 539-540].

Генеральне секретарство (міністерство) земельних справ протягом періоду своєї роботи розглядало земельні комітети не тільки як «тимчасові органи державної влади для проведення земельної реформи, але й органи майбутньої економічної політики». Забезпечити такий підхід на практиці потрібно було через чітке визначення їх правового статусу. Земельне відомство тривалий час розробляло законопроект про статут цих комітетів. На обговорення уряду цей документ було винесено міністром М. М. Ковалевським 15 квітня 1918 р. Але законопроект мав суттєві недоліки: змішано принципи представництва, юридично неузгоджений з нормами чинного законодавства і т. п. Урядовці запропонували повернути документ на доопрацювання [2, с. 279]. Питання щодо забезпечення діяльності земельних комітетів мав частково вирішити ухвалений Малою Радою 20 квітня 1918 р. законопроект міністерства земельних справ про штати земельних комітетів. Цим рішенням також узгоджувалось фінансування земельних комітетів на суму більше 15 млн. крб. [2, с. 293].

Такі проблеми у вирішенні поточних справ виглядають цілком закономірним наслідком структурної неврегульованості центральних органів виконавчої влади в аграрній сфері. Чергові зміни складу уряду, очолюваного В. Голубовичем, були затверджені Малою Радою 19 березня 1918 р. Обидва відомства земельних справ і продовольства (в документі останнє вже має назву «харчування») поєднані в одне міністерство під керівництвом М. М. Ковалевського. Але в тому ж списку нового уряду виокремлено посаду управляючого міністерством харчових справ, яким призначено Д. В. Коліуха [2, с. 215]. Навіть сама назва такої посади не дає повного розуміння чи мали б стати продовольчі питання одним з напрямів роботи об'єднаного відомства, структурувавшись у вигляді нового депар-

таменту, чи планувалось залишити окреме міністерство харчових справ, призначивши згодом іншого очільника. В організаційній структурі власне міністерства земельних справ, яка сформувалась та діяла станом на квітень 1918 р., не відбулось змін, у порівнянні з попереднім періодом його роботи.

Окремо зазначимо, що чимало зусиль було покладено Центральною Радою на організацію управління цукровою промисловістю. В березні 1918 р. уряд ухвалив Статут про передачу до відомства продовольчих справ організацію цукрової монополії й усіх питань цукрової промисловості. Перерозподіл землі, який відбувався в цей період «привів до порушення господарських зв'язків між цукроварнями і буряковими плантаціям. Тому Міністерство продовольчих справ було зобов'язано взяти під свій контроль охорону землі, призначену для висіву цукрових буряків, а також розподіл посівного матеріалу» [3, с. 104-105].

Висновки. У період Центральної Ради були створені та розпочали свою роботу центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася на управління аграрною сферою. Компетенція генеральних секретарств (міністерств) земельних справ та продовольства охоплювала значне коло питань і через свої структури реалізовували складні завдання державної політики в галузі сільського господарства. Безпосереднє формування цих відомств тривало протягом всього періоду діяльності Центральної Ради. Значних результатів у комплексній організації структу-

ри відомства досягло Генеральне секретарство (міністерство) земельних справ, чому значною мірою сприяли суспільно-політичні очікування у вирішенні земельного питання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У 2-х томах. – Т. 1: 4 березень – 9 грудня 1917 р. – Упорядники: В. Ф. Верстюк та інші. – К.: Наукова думка, 1996. – 590 с.
2. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У 2-х томах. – Т.2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – Упорядники: В. Ф. Верстюк та інші. – К.: Наукова думка, 1997. – 420 с.
3. Економічна історія України: Історико-економічне дослідження. У 2 т. / [В. М. Литвин (голова), Г. В. Борjak, В. М. Геєць та ін.; відп. ред. В. А. Смолій; авт. кол.: Т. А. Балабушевич, В. Д. Баран, В. К. Баран та ін.]; НАН України, Ін-т історії України. – К.: Ніка-Центр, 2011. – Т. 2. – 608 с.
4. Верстюк В. Ф. Украинская Центральная Рада: [навчальний посібник] / В. Ф. Верстюк. – К.: Заповіт, 1997. – 344 с.
5. Кудлай О. Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 – квітень 1918 рр.): [наукове видання] / О. Б. Кудлай. – К.: Інститут історії України НАН України, 2008. – 116 с.
6. Волошко О. О. Юридичні акти Генерального секретарства – Народного міністерства земельних справ Української Народної Республіки (листопад 1917 – січень 1918 рр.) / О. О. Волошко // Вісник Запорізького державного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2003. – № 1. – С. 1–3.
6. Царенко О. М. Економічна історія України і світу: Курс лекцій: [навч. посібник] [Електронний ресурс] / О. М. Царенко, О. С. Захарчук. – Суми: Університетська книга, 2001. – 308 с. – Режим доступу: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/ua_textbook_22.html.
7. Исаев И. А. История государства и права России: [учебник]. – 3-е изд., перераб. и доп. / И. А. Исаев. – М.: Юрист, 2004. – 795 с.