

<https://doi.org/10.38129/Ann.Yur.Ist.2021.5.2.69>

УДК 342.395.2+342.552.3+342.553

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ НА ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ
(БЕРЕЗЕНЬ-ЖОВТЕНЬ 1917 РОКУ)

РАДИМ ГУБАНЬ (Київ, Україна) *

ДМИТРО МАЛЕЖИК (Київ, Україна) *

Актуальність теми. Питання діяльності місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно актуальним в період, коли будь-яка держава знаходиться в умовах надзвичайної турбулентності та активної трансформації суспільно-політичних процесів. У кризові та переломні історичні періоди саме робота місцевих органів влади часто визначає майбутнє регіонів, а подекуди – цілих держав. Незважаючи на те, що минуло понад 100 років від часу діяльності Тимчасового уряду, Україна нині перебуває в доволі схожій історичній ситуації. З одного боку, влада намагається протистояти ідеологічній, інформаційній, економічній та військовій агресії з боку Російської Федерації, а з іншого боку, у державі наявна потужна «п'ята» колона, яка активно підтримується ззовні та прагне за будь-яку ціну розколоти українське суспільство. Водночас, окремі історичні процеси та події часто краще аналізувати через певний проміжок часу після їх завершення, що дає змогу здійснення концептуального аналізу без «емоцій» та ідеологічних нашарувань.

Історіографія питання. Діяльність Тимчасового уряду є однією з найменш досліджених сторінок вітчизняної історії права. Незважаючи на значну кількість радянських дослідників історії революційних подій у Росії, монографічні праці, присвячені діяльності Тимчасового уряду, є достатньо нечисленними. З-поміж них варто виокремити дослідження В. Васюкова, П. Волобуєва, А. Ігнат'єва, З. Лозинського, Н. Рубінштейна, В. Старцева. Із сучасних російських істориків діяльність Тимчасового уряду активно досліджує Ф. Гайда. Роботи згаданих вчених стосувалися переважно загальних рис діяльності Тимчасового уряду, і в них майже цілком відсутні факти про регіональні особливості діяльності пореволюційних органів влади. Очевидно, що цю лакуну мали б заповнити українські радянські історики. Однак, як

цілком слушно зазначає М. Ковальчук, їх мало цікавила навіть Лютнева революція, навіть попри те, що в більшовицьких вчених дослідження революцій завжди було в пріоритеті: «У радянській історичній літературі лютнево-березневі події 1917 р. на території України описувалися зазвичай дуже стисло, не заглиблюючись у деталі»¹. Цілком очевидно, що «буржуазний» Тимчасовий уряд фактично не став предметом дослідження. Однак, і після здобуття Україною незалежності, тематика діяльності Тимчасового уряду в Україні не стала пріоритетною. Окрім дисертаційного дослідження А. Нітченко, присвяченого органам місцевого самоврядування та виконавчої влади Тимчасового уряду Чернігівської губернії², ґрунтовні праці про діяльність Тимчасового уряду на українських землях відсутні. Наукові розвідки Ю. Лопатовського, зміст яких значною мірою є тотожним³, абсолютно не вичерпують проблематику організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади Тимчасового уряду на Правобережній Україні. Вони швидше окреслюють згадану вище проблематику, узагальнюючи наукові праці інших дослідників, не вдаючись при цьому до аналізу архівних джерел. Отже, аналіз в тому числі не залучених до наукового обігу архівних джерел, дозволить покращити розуміння особливостей організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади Тимчасового уряду на Правобережній Україні.

Джерельна база дослідження. Окрім дослідження мемуарів учасників революційних перипетій, які дозволили окреслити суспільно-політичне тло, на фоні якого розгорталися означені події, до написання зазначеної праці активно залучалися архівні матеріали, частина з яких вперше вводиться до наукового обігу. Серед них – документи Державного архіву Київської області, Державного архіву Вінницької області, Державного архіву міста Києва. Саме матеріали цих архівних установ дозволили продемонструвати регіональний зріз діяльності місцевих органів виконавчої влади. Матеріали газети «Вісти Київського

¹ Ковальчук М. А. Лютнева революція в українській провінції. Український історичний журнал. 2007. №4. С. 91.

² Нітченко А. Г. Органи місцевого самоврядування та виконавчої влади Тимчасового уряду (на матеріалах Чернігівської губернії): дис. ... канд. іст. Наук. Чернігів, 2012. 314 с.

³ Лопатовський Ю. Утворення інституту комісарів Тимчасового уряду у Правобережній Україні. Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. Серія «Історія». С. 42–46; Лопатовський Ю. Виконавчі комітети громадських організацій та інститут комісарів Тимчасового уряду: проблема взаємовідносин. Гілея. 2016. № 114. С. 39–43.

Виконавчого комітету при Губерніяльному Комісарові Тимчасового уряду» дозволи дослідити особливості становлення місцевої влади Тимчасового уряду на Київщині. Використання журналів засідань Тимчасового уряду дало можливість простежити загальноросійську політику у сфері місцевих органів виконавчої влади.

Методологія дослідження. З огляду на недостатнє вивчення поставленої проблеми, дескриптивний метод став одним із центральних дослідницьких засобів. Діалектичний метод дав можливість показати еволюцію діяльності місцевих органів виконавчої влади в їх різноманітності та суперечливості. Системно-функціональний метод дав змогу комплексно охарактеризувати суспільно-політичні процеси на українських землях в березні-жовтні 1917 р. з огляду на їх динамічну мінливість. Статистичний метод використовувався під час аналізу змін керівництва на рівні губерній та повітів. Порівняльний метод знайшов застосування в процесі порівняння діяльності органів влади Правобережної та Лівобережної України.

Основний аналіз. Якщо переважна більшість населення імперії з ентузіазмом зустрічала зречення царя і покладала великі сподівання на майбутні здобутки революції, то влада на місцях не так однозначно ставилася до зміни внутрішньополітичної ситуації в державі. Нерідко губернатори прагнули приховати згадану інформацію від населення. Так, чернігівський губернатор барон Гревеніц спочатку заборонив пресі друкувати будь-яку інформацію про зречення Миколи II і навіть наказав конфіскувати номер «Чернігівського слова», в якому повідомлялося про цю подію⁴. Проте, наступного дня після появи розпорядження Тимчасового уряду про усунення губернаторів та віце-губернаторів з їхніх посад, виконання обов'язків чернігівського губернського комісара розпочав голова губернської земської управи А. Бакуринський⁵. У Харкові наклад часопису «Южный край», який надрукував повідомлення про падіння царату всупереч волі місцевого губернатора, теж було конфісковано поліцією. Готуючись до можливих сутичок, губернатор навіть викликав до Харкова військовий підрозділ із Балаклєї⁶. Натомість у Полтаві губернатор Моллов сам повідомив про революцію на засіданні міської думи⁷.

⁴ Ковальчук М. А. Лютнева революція в українській провінції. Український історичний журнал. 2007. №4. С. 94.

⁵ Там само. С. 94.

⁶ Там само.

⁷ Там само.

У березні 1917 р. Тимчасовим урядом було ухвалено та передано головам губернських земських управ рішення про скасування інституту губернатора і віце-губернатора та створення посад губернських комісарів Тимчасового уряду. Ці посади обіймали голови земських управ. Голови повітових земських управ отримали повноваження повітових комісарів, які поєднували з головуванням у земській управі. Посада комісара була не виборною, і голови земських управ обіймали ці посади автоматично, не потребуючи ніякого затвердження. Комісари призначалися та діяли з метою реалізації контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, а також брали на себе відповідний обсяг повноважень з управління територією. У підпорядкуванні губернського комісара знаходився штат колишнього губернського правління⁸.

Голови земських управ звільнялися від процедури затвердження Тимчасовим урядом та могли відразу приступати до виконання своїх обов'язків. Проте, як вважає Ю. Лопатовський, на час ухвалення такого рішення урядом, у більшості випадків ці особи скомпрометували себе настільки, що їхнє призначення комісарами нової влади сприймалось населенням, громадськими організаціями, які ставали на шлях революційних змін та демократичних перетворень, досить негативно, викликало певне незрозуміння та подальший спротив⁹.

Першочергово уряд зробив ставку на земське самоврядування, призначивши голів земських управ комісарами різних рівнів. Цілком очевидно, що земство у свою чергу висловлювало велику підтримку Тимчасовому уряду. Проте, земство, як інституція та значна частина його очільників у силу минулої діяльності негативно сприймалися населенням та наражалися на опір¹⁰.

Загалом же, необхідно відзначити, що передача влади, як правило, проходила мирно, цивілізовано та оперативно. Наприклад, на Київщині 6 березня голова місцевої губернської земської управи М. Суковкін розпочав свою роботу як комісар Тимчасового уряду¹¹.

⁸ Лопатовський Ю. Виконавчі комітети громадських організацій та інститут комісарів Тимчасового уряду: проблема взаємовідносин. Гілея. 2016. № 114. С. 40.

⁹ Лопатовський Ю. Утворення інституту комісарів Тимчасового уряду у Правобережній Україні. Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. Серія «Історія». С. 43.

¹⁰ Там само. С. 45.

¹¹ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 4.

Для обговорення і вирішення справ, які належали до розгляду губерніального комісара уряду, а також для спрямування діяльності повітових рад громадських організацій та інших адміністративних органів губернії в місті Києві засновувався головний адміністративний колегіальний орган губернії «Київська Губерніальна Рада Громадських організацій»¹².

До її складу входило 117 членів. Крім того, рада могла прийняти до свого складу представників від організацій, які виникали. Представництво громадських організацій виглядало таким чином: земське зібрання – 12 осіб; земська управа – 2; загально-кооперативний з'їзд – 5; Рада робітничих, солдатських і офіцерських депутатів – 5; повітові селянські організації – 24; повітовий кооперативний з'їзд – 12; повітові ради – 12; Українська Центральна Рада – 3; повітові українські організації – 12; Київський міський громадський комітет – 5; польська організація – 2; духовенство – 2; земські службовці – 3; єврейські організації – по 1 на повіт (загалом – 12); судові інституції – 1; Комітет Південно-Західного фронту – 2; губерніальний комітет В. З. С. – 1; жіноче загальне зібрання – 1; рада адвокатів – 1. Керівництво ради складали губерніальний комісар і його заступник. На кожну сесію ради обиралася президія в складі голови, двох товаришів і двох секретарів¹³.

Компетенція ради окреслювалася такими повноваженнями:

- А) зміцнення нового державного ладу;
- Б) сприяння реалізації постанов нового уряду;
- В) клопотання перед Тимчасовим урядом про прийняття відповідних розпоряджень, які потребує губернія і які перевищують компетенцію ради;
- Г) затвердження проектів інструкцій, які регулюють діяльність адміністративних органів губернії;
- Г) затвердження кошторису видатків Виконавчого комітету
- Д) розгляд всіх питань, які вносив у раду Виконавчий комітет¹⁴.

Засідання ради скликалося Виконавчим комітетом, виходячи з необхідності, а також за клопотанням не менше 12 членів ради і вважалось таким, що відбулося, за присутності будь-якої кількості членів ради¹⁵. Таким чином, відсутність чітко встановленого кворуму з одного боку робила неможливим блокування діяльності ради, а з іншого – спонукала членів ради до участі в її засіданнях,

¹² Там само.

¹³ Там само.

¹⁴ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 4. С. 23.

¹⁵ Там само.

оскільки у випадку їх відсутності питання розглядалося без їх участі.

Очевидно, що у зв'язку з необхідністю поширення свого досвіду серед інших українців, Комітет визнав потрібним розсилати «Вісти Київського виконавчого комітету при Губерніяльному Комісарові Тимчасового уряду» (в яких і йшлося про його створення) губерніяльним, повітовим, національним та іншим громадським та адміністративним установам Київщини, Полтавщини, Харківщини, Поділля, Волині, Чернігівщини, Катеринославщини, Херсонщини, Таврії, Чорноморії, Донщини й Кубані, тобто «у всі ті нинішні губернії, що охоплюють місцевість, населену головним чином українською людністю»¹⁶.

Слід зазначити, що Рада досить швидко запрацювала. Вже 16 березня відбулося її перше засідання. На ньому було ухвалено рішення про те, що Виконавчий комітет мав складатися з 12 членів (включно з комісаром, його помічником і членом управи). Цього ж дня головою Виконавчого комітету ради було обрано М. Грушевського, а заступником – Д. Антоновича¹⁷.

Про певну поспішність в утворенні влади на місцях може свідчити і той факт, що «Положення про виконавчий комітет» було затверджене вже після його обрання – 21 березня. Очевидно, це пояснювалось необхідністю якнайшвидше заповнити вакуум влади. У цьому документі зазначалося, що Виконавчий губерньський комітет є виконавчим органом Губерньської ради. Він мав обиратися радою зі свого складу закритим балотуванням. Головував у Комітеті губерньський комісар або його заступник. Комітет опікувався адміністративними справами в губернії, а також постійно взаємодіяв із повітовими комітетами і Київським міським виконавчим комітетом. Комітет мав безпосередньо вирішувати питання з призначення на керівні посади осіб, які підпорядковувалися губерньському комісару, а також мав відповідати на запити як повітових комітетів і комітетів повітових міст, так і посадових осіб, мав право надавати їм повноваження для здійснення екстрених заходів. На нього також покладався обов'язок складати доповіді з питань, які належали до компетенції ради, а також з питань які були передані радою на вирішення Комітетом.

У Положенні значна увага приділялася питанню взаємодії міського та губерніяльного комітетів. Так, зокрема, скликання спільних засідань

¹⁶ Вісти Київського Виконавчого комітету при Губерніяльному Комісарові Тимчасового уряду. 1917. № 1. С. 2.

¹⁷ Там само. С. 5.

губернського і міського виконавчих комітетів з метою координації їхніх дій, відбувалося за погодженням обох органів. Для вирішення питань, які одночасно стосувалися інтересів міста Києва та Київської губернії утворювалася спеціальна погоджувальна комісія з рівною кількістю членів Київського міського і Київського губернського виконавчих комітетів¹⁸.

Відповідно до Рішення Тимчасового уряду від 19 березня, з метою якнайбільшого поширення серед населення прийнятих Тимчасовим урядом постанов, відозв і звернень Міністерству внутрішніх справ доручалося запропонувати повітовим комісарам перейнятися копіюванням, розсиланням і розклеюванням відозв Тимчасового уряду по селах. Також було рекомендовано з цією метою використовувати «сільський вісник»¹⁹.

Висновок про організацію влади на повітовому рівні можна зробити з подання інформації Балтським повітовим комісаром про структуру повітового керівництва до Подільської губернії в червні 1917 р. В ньому йшлося, що повітовий комітет складався з 64 представників від селян, 8 від єврейського населення і міста, 5 від міського самоврядування, 2 вчителів, 2 робітників, 1 від духовенства, 1 від медичного персоналу, 1 від земських службовців, 1 від кооперативів, 1 від поміщиків, 1 від військово-промислового комітету і 4 від військового відомства. Всього до складу повітового комітету входила 91 особа. Виконавчий орган повітового комітету складався з 6 осіб: повітового комісара, 3 вчителів і 2 селян. Склад повітових земських зборів був доповнений всім складом повітового виконавчого комітету. Склад міської думи був доповнений громадянським комітетом, до складу якого ввійшли представники міських організацій. У повіті налічувалося 30 волосних виконавчих комітетів, які взяли на себе функції волосних правлінь. Міський же комітет функціонував самостійно. Також зазначалося, що волосні комітети є підлеглими щодо повітового. У листі повідомлялося, що повітовим комісаром Балтського повіту з 23 березня до 30 травня був член повітової земської управи М. Конколович, а з 30 травня – учитель балтської чоловічої гімназії І. Залевський²⁰. Часта зміна комісарів, особливо повітових, була звичним явищем.

До Тимчасового уряду перманентно надходили повідомлення про

¹⁸ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 24.

¹⁹ Архив новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VII. Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 года. В 4-х томах. Т. 1. Март–апрель 1917 года. Отв. ред. тома Б. Ф. Додонов; сост. Е. Д. Гринько и О. В. Лавинская. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. С. 132.

²⁰ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 15. Арк. 3.

усунення старих та обрання нових кандидатур на посади комісарів, з проханням затвердити їх на посаді. В деяких місцевостях інколи комісари залишали займану посаду так швидко, що навіть не встигали призначити заступника. Приміром, така ситуація обговорювалась наприкінці квітня 1917 р. у Волинському губернському виконавчому комітеті. З місць надходили повідомлення про те, що повіти залишаються без керівництва, повітові комісари поспішно залишають посади. Так, у 10 повітах Волинської губернії на початок травня були відсутніми 6 комісарів, 9 помічників комісарів та не вистачало 8 заступників, а бажаючих обійняти ці посади не було²¹. З Київської губернії 18 травня 1917 р. повідомляли, що повітові комісари міняються кожні 3 дні²². Лише голова земської управи, котрий обіймав посаду комісара, звільнявся від процедури затвердження урядом. Усі інші особи повинні були отримати дозвіл Тимчасового уряду. За даними Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), отриманими в другій половині квітня 1917 р., з 55 голів губернських земських управ, котрі стали комісарами, цю посаду зберегли 23, а з 439 голів повітових управ, які водночас обіймали посаду комісарів, до того часу залишилося лише 177²³. З огляду на означені тенденції, 6 травня 1917 р. МВС звертало увагу на небажаність частої зміни комісарів на місцях. На їх думку, часта зміна представників влади Тимчасового уряду неминуче вплине на авторитет комісарів і самої влади. Тому урядовці рекомендували призначати на посади комісарів осіб, які користуються повагою широких кіл місцевого населення завдяки як особистим якостям, так і з огляду на їх попередню діяльність²⁴.

Однак, це звернення подіяло не на всіх адресатів. 11 травня 1917 р. відбулися загальні збори членів Киблицької волосної ради, на яких обговорювалась діяльність голови Гайсинської земської управи, повітового комісара А. Севостьянова. Насамперед було відзначено, що А. Севостьянов є прихильником старого режиму та має «бюрократичні» переконання. Уже навіть з огляду на це він не відповідає сучасному становищу та вимогам часу. Також на зборах відзначалося, що демократичні прояви громадян у нього раніше не викликали співчуття. З огляду на зазначене вище, робився висновок, що він не може бути виразником вільної волі народу і захисником його потреб,

²¹ Лопатовський Ю. Виконавчі комітети громадських організацій та інститут комісарів Тимчасового уряду: проблема взаємовідносин. Гілея. 2016. № 114. С. 41.

²² Там само. С. 41.

²³ Там само.

²⁴ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 154.

тому перебування його при нинішній владі є шкідливим і неприпустимим, оскільки всі благі починання народу не будуть втілені в життя. Крім згаданих зауважень А. Севостьянову ставилося в провину призначення людей, які під його прикриттям розкрадали місцевий бюджет, а також відмова в призначенні на військову службу заможних осіб²⁵. 17 травня 1917 р. питання про звільнення А. Севостьянова розглядалося на засіданні з'їзду об'єднаних громадських організацій міста Гайсина та його повіту. Розглянувши постанову Киблицької волосної ради, а також Краснопільського волосного сходу та Тарнавського волосного виконавчого комітету, з'їзд ухвалив такі рішення: а) висловити А. Севостьянову недовіру; б) повідомити міністру внутрішніх справ про негайне усунення його з усіх державних посад; в) доручити місцевому Виконавчому комітету призначити комісію для детального розслідування зловживань А. Севостьянова на предмет притягнення його до законної відповідальності; г) просити міністра внутрішніх справ призначити комісаром Тимчасового уряду прапорщика Кашолу, який був одностайно обраний на цю посаду радою об'єднаних громадських організацій²⁶.

Подальші події навколо А. Севостьянова продемонстрували всю складність організації влади Тимчасового уряду на місцях. Незважаючи на рішення з'їзду об'єднаних громадських організацій А. Севостьянов не склав із себе повноваження повітового комісара. 2 вересня 1917 р. його заарештував Гайсинський комітет охорони революції. Заперечуючи проти власного арешту, А. Севостьянов звернувся до Подільського губернського комісара. Не знаючи, як діяти в цій ситуації, останній звернувся до Генерального секретаря внутрішніх справ. У листі він повідомив, що під час корніловських подій у Гайсині склався Комітет охорони революції, що заарештував повітового комісара А. Севостьянова та, натомість, обрав новим повітовим комісаром К. Брескуна, який і розпочав виконання обов'язків. А. Севостьянова незабаром відпустили, не висунувши йому при цьому жодних обвинувачень²⁷. 18 вересня 1917 р. Генеральний секретар внутрішніх справ повідомив губернському комісару, що одержав повідомлення від голови Гайсинського надзвичайного земського зібрання про те, що призначеному Комітетом охорони революції повітовому комісару К. Брескунові висловлено зібранням довіру²⁸.

²⁵ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 16. Арк. 3.

²⁶ Там само. Арк. 1.

²⁷ Там само. Арк. 14.

²⁸ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 16. Арк. 22.

Отже, модель, яка передбачала необхідність затвердження повітового комісара міністром внутрішніх справ Тимчасового уряду, виявилася вкрай неефективною. Її реалізація вимагала досить тривалого часу. Від звернення до міністра (17 травня 1917 р.) до арешту А. Севостьянова (2 вересня 1917 р.) пройшло понад 3 місяці, а справа так і не була вирішена Міністерством внутрішніх справ Тимчасового уряду. І якби не арешт А. Севостьянова, то не відомо, скільки часу ще було б необхідно для її вирішення. Також події навколо посади Гайсинського повітового комісара продемонстрували брак кваліфікованих та морально стійких кадрів на місцях і взагалі всю складність організації місцевої влади на місцях в період, коли колишні піддані Російської імперії раптово почали проявляти громадянську активність.

Схожа ситуація виникла на Вінниччині і в липні. Так, 7 липня 1917 р. Вінницька повітова селянська спілка висловила недовіру вінницькому повітовому комісару. З огляду на це, він написав заяву на звільнення. Однак 22 серпня відбулося засідання Вінницького повітового виконавчого комітету на якому було прийняте таке рішення: «Висловити Рененкампфу, як повітовому комісару повну довіру і просити його взяти своє прохання назад»²⁹. У свою чергу Рененкампф заявив, що «якщо губернська рада вирішила б щоб я залишався на своїй посаді, то я не вважаю, що в тяжкий для Росії період я маю право відмовитися від громадської служби, якою складною б вона для мене не була і погоджуюся і надалі залишатися на посаді повітового комісара»³⁰. Однак важко сказати, наскільки щирими були слова повітового комісара.

Близькість Правобережжя до лінії фронту Першої світової війни нерідко призводила до втручання військових у справи місцевої адміністрації. Так, 10 липня 1917 р. головнокомандувач арміями Південно-Західного фронту наклав резолюцію на клопотання військового комісара Тимчасового уряду при арміях Південно-Західного фронту про арешт кам'янецького повітового комісара П. Блонського. Свій документ військовий комісар обґрунтовував як скаргами місцевих жителів, так і «шкідливою і дезорганізаційною діяльністю» Блонського³¹.

Відповідно до документа, підписаного головнокомандувачем арміями Південно-Західного фронту, Подільський губернський комісар постановив наказати начальнику Кам'янець-Подільської міської міліції заарештувати

²⁹ Там само. Арк. 1.

³⁰ Там само. Арк. 1.

³¹ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 25. Арк. 1.

П. Блонського і доставити його до в'язниці Кам'янця-Подільського³². Натомість голова Генерального секретаріату В. Винниченко надіслав телеграму губернiальному комісару з тим, щоб арешт скасували. Водночас Генеральний секретар судових справ В. Садовський надіслав телеграми головнокомандувачу арміями Південно-Західного фронту та військовому комісару Південно-Західного фронту в яких повідомляв, що П. Блонський відомий український діяч, якого знає секретаріат, більшовизму він чужий і звинувачення в контрреволюції для нього неприйнятне. Просив вжити заходів для поновлення П. Блонського на посаді комісара і притягти до відповідальності винного в арешті, який підриває довіру населення і дезорганізовує владу³³.

Комісарам Тимчасового уряду, фактично, доводилося маневрувати між інтересами Тимчасового уряду й інтересами місцевого населення як між Сциллою і Харибдою, оскільки інтереси місцевих можновладців далеко не завжди були тотожними інтересам центру. Це розуміло і керівництво Тимчасового уряду. Тому в липні 1917 р. Міністр внутрішніх справ І. Церетелі нагадував комісарам, що вони насамперед є представниками влади «Центру» і повинні керуватися вказівками Тимчасового уряду та проводити його політику, не допускаючи будь-яких відхилень від неї на користь будь-яких місцевих чи партійних впливів. За спроби проводити будь-які дії, які суперечать політиці Тимчасового уряду, а тим паче за сприяння, чи уможливлення захоплення влади, чи самочинних дій будь-яких груп, чи контрреволюційні виступи він буде віддавати винних у цьому комісарів під суд³⁴. 29 серпня 1917 р. голова Генерального секретаріату та водночас Генеральний секретар внутрішніх справ В. Винниченко звертався до губернiальних і повітових комісарів з тим, щоб роз'яснити: слова «про місцеві впливи» потрібно розуміти у вузькому, чисто місцево-провінційному значенні. Також він наголошував, що розпорядження Генерального секретаріату внутрішніх справ Центральної ради обов'язкові для всіх комісарів України, як інституції, яку визнав Тимчасовий уряд вищим крайовим органом і який працює в контакті з ним³⁵. При цьому, нагадував він, комісари мають виконувати і вказівки Тимчасового уряду³⁶. Однак на практиці нерідко виникали конфлікти між Тимчасовим урядом і Генеральним секретаріатом.

³² Там само. Арк. 2.

³³ Там само. Арк. 3.

³⁴ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 287.

³⁵ Там само. Арк. 120.

³⁶ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 22. Арк. 4.

Наприклад, 15 жовтня 1917 р. у місцевій пресі був опублікований лист Генерального секретаря внутрішніх справ В. Винниченка, в якому той заявляв про невизнання секретаріатом призначення на посаду комісара Тимчасового уряду по місту Києву. Однак останній заявив, що до отримання відповідних урядових розпоряджень він не вважає для себе можливим відмовитися від виконання обов'язків, оскільки така відмова опосередковано сприяла б анархії³⁷.

Зважаючи на низьку політичну грамотність населення, а подекуди його неписьменність, Тимчасовий уряд з метою ефективної організації влади на місцях вживав заходів для донесення власних позицій до суспільства. Як зазначав губернський комісар М. Суковкін, навіть після отримання тих чи інших розпоряджень Тимчасового уряду населення не могло зорієнтуватися в ситуації і не знало, що саме необхідно вчинити. Крім того, за його словами, населення прагнуло «живого слова» із Центру. З огляду на це, перед Виконавчим комітетом постало питання про негайну організацію інституту інструкторів на місцях для роз'яснення населенню всіх питань, пов'язаних із діяльністю Тимчасового уряду і розпоряджень Виконавчого комітету³⁸. Однак, в умовах ведення війни, коли більшість чоловічого населення була мобілізована, це виявилось не таким простим завданням. Тому 6 квітня М. Суковкін письмово звернувся до Військового міністра з проханням про відстрочку від відбування військової повинності для 36 осіб (по 3 на повіт), з метою їх використання як інструкторів-організаторів і популяризаторів³⁹.

Якщо влада на рівні губернії була організована доволі швидко, то на рівні повітів її становлення дещо заповільнилось. 9 і 11 квітня 1917 р. відбулися наради повітових комісарів і губернського Виконавчого комітету. На них було прийнято рішення визнати виникнення тимчасової влади в повітах в особі виконавчих і інших комітетів, обраних населенням, які користуються повною його довірою. При цьому деякі розбіжності у формах пропонувалося визнати несуттєвими, оскільки майбутні вибори на основі загального виборчого закону об'єднують як за формою, так і за змістом громадянське облаштування повітів. У зв'язку з цим пропонувалося з метою полегшення сприйняття форм управління перейменувати існуючі установи на «сільські, волосні, містечкові і повітові ради і управи». У документі відзначалося, що було б добре, якби

³⁷ Державний архів міста Києва. Ф. 292. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 11.

³⁸ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 49.

³⁹ Там само. Спр. 9. Арк. 64.

повітові комісари були обрані. Якщо ж комісар повіту був призначений урядом, то було б добре, якби головою повітового виконавчого комітету була інша особа⁴⁰.

Відзначалося, що кожне містечко, яке нараховувало не менше ніж 10 тисяч мешканців, утворювало раду при містечковому комісарі Тимчасового уряду. Кількість членів ради визначалася по 3 на тисячу осіб, якщо в містечку нараховувалося до 20 тисяч мешканців, і по 2 на тисячу, якщо в містечку нараховувалося більше 20 тисяч мешканців. До складу цієї ради за посадою входили містечковий комісар і його помічники. У виборі ради брали участь всі жінки і чоловіки не молодші 21 року. На першому ж засіданні ради мав бути обраний виконавчий комітет у складі тієї кількості осіб, яку визначить сама рада, але не менше 5 членів. Водночас, голова ради і містечковий комісар мали входити до складу виконавчого комітету за посадою. Голова ради одночасно виконував функції голови виконавчого комітету. Всі особи, які обиралися за цими правилами мали виконувати свої обов'язки до того часу, поки Тимчасовим урядом чи законодавчими органами не будуть прийняті спеціальні закони, які б встановлювали порядок і спосіб місцевого самоврядування, але в будь-якому разі – не довше 6 місяців з часу обрання таких органів. Склад означених органів розпускався одразу після передачі ними своїх обов'язків обраним за чинним законом органам місцевого самоврядування⁴¹.

Взаємодія ж із громадськими організаціями сільських населених пунктів була дещо складнішою, ніж з міськими. Це, по-перше, пояснювалося як і нижчим рівнем політичної грамотності та свідомості сільського населення, так і залежністю громадської активності населення від сільськогосподарських робіт.

Наприклад, 6 липня 1917 р. Голова Київського губерніального виконавчого комітету звертався до повітових комісарів з листом, у якому повідомляв, що Київський губерніальний виконавчий комітет на засіданні 4 липня ухвалив рішення про відтермінування сесії Київської губерніальної ради громадських організацій на період після жнив (на кінець липня або на початок серпня), оскільки селяни не матимуть змоги залишити роботу на полі⁴².

Проте, для ефективного керівництва державою на місцях навіть не

⁴⁰ Там само. Спр. 4. Арк. 8.

⁴¹ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 12.

⁴² Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 243.

специфічне ставлення локальних спільнот виявлялось головною проблемою. Однією з важливих проблем слід визначити різке падіння виконавської дисципліни. Так, 11 липня 1917 р. губернський комісар писав повітовим комісарам Київщини: «Деякі з повітових комісарів не відповідають на мої запити не пояснюючи причин. Багато підписаних паперів зовсім не повертаються до мене. Я вважаю таке ставлення до справи недопустимим і прошу якнайскоріше комісарів відповісти на всі папери»⁴³. Про те, що таке ставлення до праці не було винятковим випадком, свідчить і лист Міністерства внутрішніх справ датований вереснем 1917 р. В ньому, зокрема, йшлося: «З огляду на не рідкісні випадки відсутності відповідей на запити, не надання доповідей буде розглядатися як невиконання обов'язків служби»⁴⁴. На жаль, документи не дозволяють встановити, чи було виконане прохання комісара Тимчасового уряду по місту Києву, яке він надіслав 19 вересня 1917 р. міському голові. Комісар просив на найближчому засіданні Київської міської Думи розглянути питання про звільнення начальника Київського арештного будинку Чернявського і обговорити питання про передачу прокурору Київського окружного суду матеріалів для порушення кримінальної справи проти Чернявського за те, що він у лютому 1917 р. бив арештованих в арештному будинку⁴⁵.

Попри те, що діяльність місцевих органів влади виглядала недостатньо ефективною, її відсутність на дотриманні правопорядку позначалася ще гірше. У зв'язку з евакуацією місцевої влади через військову загрозу з Кам'янецького повіту настало «повне безвладдя і спустошення»: солдати почали пасти коней на городах, забирати хліб, худобу, реманент в 2-3 рази дешевше від ринкової вартості. Член Кам'янецького повітового виконавчого комітету 6 серпня 1917 р. писав до губернського виконавчого комітету: «Ще тиждень-два, і Кам'янецький повіт, на територію якого ще не ступала нога ворога буде спустошений, не буде чого ховати ні до погребу, ні до комори. А через декілька місяців – справжній голод: у села не буде ні овочів, ні хліба»⁴⁶. У результаті автор листа дійшов до такого висновку: «Необхідно, щоб влада була на місцях, необхідно, щоб губернський комісар більше допомагав і стежив за порядком там, де найбільша розруха»⁴⁷.

⁴³ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 2.

⁴⁴ Там само. Арк. 338

⁴⁵ Державний архів міста Києва. Ф. 292. Оп. 1. Спр. 71. Арк. 1.

⁴⁶ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 23. Арк. 13.

⁴⁷ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 23. Арк. 13.

Однією з найскладніших проблем, які необхідно було негайно вирішувати, стало питання фінансових можливостей як держави загалом, так і органів місцевої влади, зокрема. Очевидно, скориставшись тим, що репресивний апарат Російської імперії після подій лютого 1917 р. вже не функціонував, як раніше, фінансова дисципліна платників податків суттєво знизилася. Так, 28 червня 1917 р. Київський губернський комісар повідомляв: за перші чотири місяці розмір податкових надходжень впав на 47% у порівнянні з таким же періодом 1916 р. (особливо йде про розмір податкових надходжень з селян). Водночас, селяни деяких повітів взагалі не платили податків⁴⁸, а вже 14 липня Київський губернський виконавчий комітет констатував, що сплата населенням податків майже припинилася⁴⁹. Очевидно, що з огляду на фінансову скруту у державі, Голова Київського губернського виконавчого комітету 19 жовтня 1917 р. циркулярно повідомляв всім повітовим комісарам, що згідно з Інструкцією комісарам, виданою Тимчасовим урядом 19 вересня, на повіт встановлювалася лише одна посада заступника повітового комісара. З огляду на це, він просив повідомити прізвища заступників, яких комісари бажали б залишити на посаді⁵⁰. Такий підхід у ситуації зростання хаосу навряд чи можна назвати доцільним, але, очевидно, справа була у фінансах. На таку думку нашої уваги і звернення київського губернського комісара до Генерального секретаря внутрішніх справ, датоване жовтнем 1917 р., де він просив, щоб Генеральний секретаріат та Центральна Рада законодавчо врегулювали питання фінансування волосних земств. На його думку, волосні земські зібрання обирали управи в надмірному складі. Крім того, за словами комісара, членам управи земські збори призначали завелику платню, котра «тяжким тягарем лягала на малий бюджет волосного земства і спричиняла дискредитацію в очах населення інституту волосного земства»⁵¹.

Питання комунікації Тимчасового уряду з населенням було вкрай важливим. І не завжди вдавалося досягти належного рівня спілкування. Про це, наприклад, свідчить лист канівського повітового комісара, датований 20 квітня 1917 р., до губернського комісара: «З огляду на циркуляр від 6 квітня №50207 про необхідність користуватися західніше Дніпра, розмовляючи телефоном виключно російською мовою, прошу мене повідомити чи підпадає під поняття

⁴⁸ Державний архів міста Києва. Ф. 292. Оп. 1. Спр. 12. Арк. 2.

⁴⁹ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 49.

⁵⁰ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 71.

⁵¹ Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 15. Арк. 136.

російської мови українська мова (малоросійська місцевого населення)»⁵². І лише за місяць (!) 20 травня губернський комісар йому відповів, що українська мова не є під заборонаю чи обмеженнями і можна вільно її використовувати при розмовах⁵³.

Наприкінці діяльності Тимчасового уряду авторитет його представників поступово знижувався і, як писав подільський губернський комісар у листі до головного управління у справах міліції і забезпечення особистої і майнової безпеки громадян 23 вересня 1917 р., – «влада губернського і повітового комісарів, як органів уряду, є фікцією і це поступово входить до свідомості населення»⁵⁴.

Органам влади на місцях було складно працювати ще й з огляду на дуже швидко зміну політичних настроїв населення. *Ось як цю ситуацію характеризував Подільський губернський комісар у листі від 15 жовтня до міністра внутрішніх справ: «Все більше позначається падіння і неспроможність влади – немає на кого спертися. Немає нікого, кому можна вірити, немає на що сподіватися. Регулювання життя не є можливим, оскільки життя йде поза планом. Авторитету немає. Те, що вранці вважалося таким, що викликає повагу, опівдні таврується як контрреволюція. Те що ввечері вважалося таким, яке відповідає духу демократії, вранці вже вважалося проявом буржуазності, і ставало неприйнятним і ворожим»*⁵⁵.

Схоже характеризував ситуацію у своєму регіоні напередодні більшовицького перевороту (24 жовтня 1917 р.) Летичівський повітовий комісар: «Всі представники волостей заявили, що моральність в селах зовсім «впала», що селяни, підбурені темними силами, не мають довіри не лише до інтелігенції, але й навіть до своїх вчителів та своїх більш свідомих односельчан. Кругом відчувається глибоко злочинна, але і дуже розумна чиясь рука»⁵⁶. В цьому ж листі Летичівський повітовий комісар скаржився і на те, що податки давно ніхто не платить⁵⁷.

Також слід відзначити, що, хоча повноваження урядових комісарів виявилися досить значними, разом з тим вони були вкрай розмитими. Тому, з точки зору Ю. Лопатовського, ця правова невизначеність неминуче зумовила неефективність правового регулювання відносин у сфері організації та

⁵² Державний архів Київської області. Ф. 1716. Оп. 1. Спр. 32. Арк. 30.

⁵³ Там само. Арк. 39.

⁵⁴ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 19.

⁵⁵ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 24.

⁵⁶ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 4. С. 5.

⁵⁷ Державний архів Вінницької області. Ф. 2734. Оп. 1. Спр. 4. С. 5.

діяльності місцевих органів влади, які були позбавлені чіткої юридичної основи⁵⁸. Крім того, постійна нестабільність, заміна одного комісара на іншого, не давала можливості повноцінно виконувати покладені на них функції⁵⁹.

Цілком очевидно, що причиною низької ефективності органів влади на місцях був не лише брак досвідчених кадрів та їхнє небажання долучатися до роботи новостворених органів влади, в тому числі і через низьку фінансову мотивацію, але й низький рівень довіри населення до влади. Безумовно, на загальному стані справ на Правобережжі негативно позначалася його близькість до лінії фронту. Населення означених теренів значно потерпало не лише через перебіг бойових дій, але й через протиправні дії військових дезертирів.

Dr. habil. Prof. Radym Huban (Kyiv, Ukraine),

Ph.D. in History Dmytro Malezhyk (Kyiv, Ukraine)

Organization and activities of local executive authorities of Russian Provisional Government in Right-Bank Ukraine (March - October 1917)

The article deals with the research of formation and activities of local executive authorities of Russian Provisional Government in Right-Bank Ukraine in March - October 1917. The aim of the article was to analyze the features, dynamics and results of local authorities' activities during the Provisional Government period. The research methodology is based on the use of descriptive, dialectical, system-functional, comparative and statistical approaches of scientific knowledge. Based on a big amount of historical sources, the main powers and legal foundation of the activities of gubernia and uyezd (district) committees are analyzed, as well as their structures and executive departments. The powers of local authorities and the peculiarities of their appointment after the February Revolution in Russia are highlighted. It is proved that the process of transfer of political power took place in secure and efficient way. The process of communication between Provisional Government and provincial, uyezd (district), national and public institutions and organizations is retraced. Special attention is paid to the legal basis of the organization and activities of the Kyiv Provincial Council of Public Organizations. It is revealed that its competence included strengthening of the new state system, facilitating the implementation of the resolutions of the Provisional Government, and requesting it to adopt relevant orders that exceed the competence of the Council. The realization of these powers was carried out through the newly formed Executive Provincial Committee, which was in charge of

⁵⁸ Лопатовський Ю. Утворення інституту комісарів Тимчасового уряду у Правобережній Україні. Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. Серія «Історія». С. 43.

⁵⁹ Там само. С. 45.

administrative affairs in the province, as well as interacted with Uyezd Committees. The main difficulties in the organization and activities of local executive authorities are shown, the problem of their financial provision is retraced. It is pointed out that the powers of government commissioners were characterized by jural uncertainty, which caused ineffective legal regulation of relations and devested local authorities of a clear legal basis. The problems of cooperation between local powers, central government, General Secretariat of Ukrainian Central Rada and civil organizations are traced. The negative factor in this relationship was the rapid change in political opinions of Ukrainian population. The main reasons of Russian Provisional Government's failed policies at the local level are analyzed. It is summarized that the main reasons for the insufficient efficiency of local authorities were the staff constraints, their lack of desire to be involved in the active work of the newly formed authorities, low remuneration of their labor, inadequate level of public support. Prospects for further studies of the problem are to cover the evolution of the tax legislation of the Provisional Government, its impact on the development of local self-government institutions in Ukraine in March – October of 1917.

Key words: Russian Provisional Government, Right-Bank Ukraine, local authorities, province, General Secretariat of Ukrainian Central Rada.

Доктор юридических наук Радим Губань (Киев, Украина),

Кандидат исторических наук Дмитрий Малежик (Киев, Украина)

**Организация и деятельность местных органов исполнительной власти
Временного правительства на Правобережной Украине (март – октябрь 1917 г.)**

В статье освещается формирование и деятельность местных исполнительных органов Временного правительства России на Правобережной Украине в марте-октябре 1917 г. Целью статьи является анализ особенностей, динамики и результатов деятельности местных органов власти в период Временного правительства. Методология исследования базируется на использовании дескриптивного, диалектического, системно-функционального, сравнительного и статистического методов научного познания. Базируясь на широкой историографической и источниковедческой основе, авторы проанализировали ключевые полномочия и правовые инструменты деятельности губернских и уездных комитетов, их состав и исполнительные органы. Освещаются полномочия местных чиновников и особенности их назначения после Февральской революции. Доказано, что процесс передачи власти на местах происходил спокойно и оперативно. Прослеживаются особенности коммуникации Временного правительства с губернскими, уездными, национальными и общественными учреждениями и организациями. Отдельное внимание уделяется правовым основам организации и деятельности Киевского губернского совета общественной организаций. Установлено, что в его компетенцию входило укрепление нового государственного строя, содействие реализации постановлений Временного правительства, ходатайство перед ним о принятии

соответствующих распоряжений, превышающих компетенцию совета. Реализация обозначенных полномочий осуществлялась через новообразованный Исполнительный губернский комитет, который занимался административными делами в губернии, а также взаимодействовал с уездными комитетами. Раскрываются основные трудности в организации и работе местных органов власти Временного правительства, освещается проблема их финансового обеспечения. Отмечается, что полномочия правительственных комиссаров характеризовались юридической неопределенностью, вызывающей чрезвычайно низкую эффективность правового урегулирования отношений. Очерчены проблемы взаимодействия местной власти с центральной, а также с членами Генерального секретариата Украинской Центральной Рады, с представителями общественных организаций. Проанализированы причины неудачной политики Временного правительства на местном уровне. Подытожено: причинами недостаточной эффективности органов местной власти следует считать недостаток подготовленных кадров, отсутствие у чиновников желания активно работать в новосозданных органах власти, невысокая оплата их труда, низкий уровень поддержки населением. Перспективами дальнейшего изучения проблемы является анализ эволюции налогового законодательства Временного правительства, его влияния на развитие органов местного самоуправления на территории Украины в марте – октябре 1917 г.

Ключевые слова: Временное правительство, Правобережная Украина, местные органы власти, губерния, Генеральный секретариат Украинской Центральной Рады.

Доктор юридичних наук Радим Губань (Київ, Україна),

Кандидат історичних наук Дмитро Малежик (Київ, Україна)

Організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади Тимчасового уряду на Правобережній Україні (березень – жовтень 1917 р.)

У статті висвітлено формування та діяльність місцевих виконавчих органів Тимчасового уряду Росії на Правобережній Україні в березні–жовтні 1917 р. Метою статті став аналіз особливостей, динаміки та результатів діяльності місцевих органів влади в період Тимчасового уряду. Методологія дослідження ґрунтується на використанні дескриптивного, діалектичного, системно-функціонального, порівняльного та статистичного методів наукового пізнання. Базуючись на широкій історіографічній і джерельній базі, проаналізовано основні повноваження та правові засади діяльності губернських і повітових комітетів, їхній склад і виконавчі органи. Висвітлено повноваження місцевих посадовців та особливості їх призначення після Лютневої революції в Росії. Доведено, що процес передачі влади відбувався спокійно та оперативно. Простежено процес комунікації Тимчасового уряду з губерніальними, повітовими, національними та громадськими установами та організаціями. Окрему увагу приділено правовим засадам організації та діяльності Київської губерніальної ради громадських організацій. Встановлено, що до її компетенції входило зміцнення

нового державного ладу, сприяння реалізації постанов Тимчасового уряду, клопотання перед ним про ухвалення відповідних розпоряджень, які перевищують компетенцію ради. Реалізація зазначених повноважень здійснювалась через новостворений Виконавчий губернський комітет, який опікувався адміністративними справами в губернії, а також взаємодіяв з повітовими комітетами. Розкрито основні проблеми організації та роботи місцевих органів влади Тимчасового уряду, простежено проблему їх фінансового забезпечення. Відзначено, що повноваження урядових комісарів характеризувались правовою невизначеністю, яка викликала неефективність правового регулювання відносин і позбавляла діяльність місцевих органів влади чіткої юридичної основи. Окреслено проблеми взаємин місцевої влади з центральною та членами Генерального Секретаріату Української Центральної Ради, а також з представниками громадських організацій. Негативним чинником цих взаємин була швидка зміна політичних настроїв українського населення. Проаналізовані причини невдалої політики Тимчасового уряду на місцевому рівні. Підсумовано, що причинами незначної ефективності органів влади на місцях був брак досвідчених кадрів, відсутність їхнього бажання залучатись до активної роботи новостворених органів влади, невисока оплата їхньої праці, низький рівень підтримки населенням. Перспективами подальшого вивчення проблеми є висвітлення еволюції податкового законодавства Тимчасового уряду, його впливу на розвиток органів місцевого самоврядування на території України в березні–жовтні 1917 р.

Ключові слова: Тимчасовий уряд, Правобережна Україна, місцеві органи влади, губернія, Генеральний секретаріат Української Центральної Ради.

***Губань Радим Васильович** – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

E-mail: rad_80@ukr.net

* **Малежик Дмитро Іванович** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри історії та філософії історії Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

E-mail: d.i.malezhyk@npu.edu.ua