

## POLITICAL, SOCIAL AND ECONOMIC HISTORY

**Олександр Титівець**

*Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова,  
Україна*

### СТАНОВИЩЕ ТА ДОЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ І САМОВРЯДУВАННЯ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР 1919 РОКУ

**Oleksandr Tytivets**

*National Pedagogical Dragomanov University, Kyiv, Ukraine*

### THE SITUATION AND THE FATE OF THE PUBLIC AND SELF-GOVERNMENT DURING THE 1919 UNR DIRECTORATE

The formation of Ukraine as a sovereign, democratic state took and takes place under difficult conditions. And this explains the interest of people in the events of 1918-1919 when Ukraine tried but failed to become an independent, democratic, socially just state.

A characteristic feature of the situation in Ukraine after the 1917 revolutions was that along with the political movements that fought for the creation of a unitary state (the Bolsheviks, White Guards, foreign invaders), the forces that set the goal of creating an independent Ukrainian state were very active. The public in the form of public associations and unions also did not remain aloof, although their activities differed significantly from the time of the empire. On the foreground were already new, revolutionary views, programs and the purpose of their activities.

**Keywords:** public associations, commissariats, local self-government bodies, councils, UNR.

Неспроможність Ради Міністрів налагодити забезпечення армійських потреб викликала негативне ставлення до неї з боку військових. Військові звинувачували урядові партії у тому, що не було створено регулярної української армії.

28 жовтня 1919 р. командуючий наддніпрянського війська отаман В. Сальський сповістив провід УНР про жахливий стан українських підрозділів, відсутність всього необхідного на зиму.

Згодом було розроблено проект про асигнування в розпорядження МВС коштів на організаційну роботу зі скликання на Поділлі і Волині повітових Конгресів трудового народу та утримання Трудових Рад. РНМ ухвалила постанову про надання МВС права витратити 847 тисяч гривень на вище зазначені цілі.

24 червня 1919 р. вийшла постанова «Про організацію влади на місцях», за якою відновлювався інститут комісарів і встановлювалася система вертикального підпорядкування органів зверху до низу. Губернський комісар призначався міністром внутрішніх справ і був представником держави в губернії. Його основним завданням було енергійне проведення в життя всіх законів та розпоряджень уряду УНР і постійний нагляд за виконанням обов'язків повітового комісара, котрий був ключовою фігурою в цій системі влади. Його першочерговими завданнями були:

- Виконання розпоряджень вищих органів влади;
- Організація сільських, волосних, повітових комісаріатів, а також народних та земельних управ і нагляд і нагляд за їх діяльністю;
- Організація народної самооборони, відновлення апарату міліції;
- Підготовка до мобілізації;
- Скликання повітового з'їзду для ознайомлення з сучасним становищем та порядком відновлення влади на місцях;
- Утворення інституту інструкторів-інформаторів для пропаганди серед населення політики Директорії УНР;

Наступною ланкою у цій структурі був волосний комісар. Ним ставав голова волосної Народної Управи, але тільки після затвердження повітокомісаром. Обов'язки волосного комісара були тотожними до повітового, але на волосному рівні. Наприкінці цієї вертикальної схеми влади стояв сільський комісар, котрий обирався громадою села і затверджувався повітокомісаром. Представник державної адміністративної вертикалі влади повинен був втілювати в життя всі закони та розпорядження влади УНР, організувати охорону села та проводити боротьбу з антидержавною агітацією і злочинцями, а також подбати про відновлення земельних органів.

На відміну від губернського та повітових комісарів, нижчі ланки цієї системи були більш демократичні, оскільки значний вплив на їх формування мала громадськість. Інститут комісарів створювався для державного представництва на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу УНР.

Для швидкої організації роботи місцевого адміністративного апарату при військових частинах, що займали ту чи іншу територію, були спеціальні уповноважені МВС, які відновлювали діяльність комісаріатів та самоврядувань. Як правило, за своїм складом це були органи, що функціонували до приходу більшовиків<sup>1</sup>.

Для наведення порядку на територіях, підконтрольним губернським то повітовим комісарам, для успішної їх боротьби з ворожими елементами 17 червня 1919 р. МВС видало розпорядження про надання комісарам права віддавати під військовий суд всіх, причетних до активної допомоги більшовизму та інших державних злочинців.

Для зміцнення зв'язку повітових та волосних адміністративних установ Кам'янецьким повітокомісаром було скликано з'їзд волосних комісарів та секретарів Народних Управ, на якому їх було проінструктовано про організацію влади у волості і на селі<sup>2</sup>.

Повітокомісари отримали надзвичайно великі повноваження, і як представники уряду мали право політичного контролю всіх державних та громадських установ. При деяких повітокомісаріатах діяли відділи для контррозвідки для боротьби з більшовицькими підпіллям та іншими ворогами УНР<sup>3</sup>.

В Україні процвітали анархія та бандитизм. За наказом РНМ від 11 червня 1919 р. комісари різних адміністративно-територіальних утворень повинні були створювати в селах та містечках загони самооборони, які мали тимчасово характер до відновлення діяльності повітової міліції. Але в багатьох селах самоохорони організувати не вдалось, так як селяни негативно ставились до ідеї їх утворень, оскільки вважали це «неприємною» повинністю<sup>4</sup>.

Низька виконавська дисципліна, неналагодженість роботи апарату вищих державних органів призводили до зволікання у формуванні місцевих владних структур. Довгий термін проходження документів державної ваги серед чиновницької бюрократії різко негативно відбивався на державних справах.

6 серпня 1919 р. було опубліковано основні положення «Законопроекту про місцеве громадське управління УНР», який складався з трьох частин: закону, статуту, інструкції. В основу проекту взято громаду. Свою владу на місцях трудовий народ мав здійснювати в сільських і міських громадах через Народні Ради та їхні виконавчі органи – Народні Управи. Вони повинні були складатися з депутатів, обраних усіма правосильними громадянами даної громади за «трудовим принципом». Ради відали адміністративними, судовими, фінансовими, народно-господарськими, земельними, продовольчими, освітніми та іншими справами, тобто в межі їхнього значення. Кожна нижче стояча Рада повинна була виконувати постанови та розпорядження вищої по інстанції Ради та центральних органів влади. Оскільки загальні вибори провести було неможливо, то для швидкого утворення вертикальної структури Рад, формування вищих по інстанції Рад повинно було проводитись за принципом делегування депутатів від нижчих до вищих рівнів Рад<sup>5</sup>.

Згідно з зазначеним проектом місцеві органи самоврядування повинні були формуватися за класовим «трудовим принципом». Але міжнародна та внутрішня ситуація вимагала зміни політичних засад державотворення. У листі ЦК УСДРП до ЦК УПСР від 11 серпня 1919 р. вказувалось, що після прийняття нового закону про місцеве самоврядування, вибори у реформовані

<sup>1</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф.1092, Он. 2, Спр. 76, 227 арк.

<sup>2</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1092, Он. 2, Спр. 57, 22 арк.

<sup>3</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф.1092, Он. 2, Спр. 166, 22-124 арк.

<sup>4</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1092, Он. 2, Спр. 97, 30 арк.

<sup>5</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 3305, Он. 1, Спр. 8, 45 арк.

органи місцевого самоуправління повинні відбутись за загальним виборчим правом. Попри опір есерів, у розробленому «Положенні про перевибори до губернських, повітових, волосних та містечкових народних самоврядувань» зазначено, що виборчим правом користуються всі українські громадяни, тобто класовий принцип формування місцевих органів замінено на демократичний<sup>1</sup>.

Земства, керівництво яких здебільшого дотримувалось ліберально-демократичних поглядів, вирішили заявити про себе к про певну суспільну силу. Для цього 8 серпня 1919 р. у місті Кам'янці-Подільському скликано нараду земських діячів України. На неї прибули представники з 5 губерній. Засідання проходили за таким порядком денним:

- 1) Сучасний момент;
- 2) Законопроект про Трудові Ради;
- 3) Ставлення Уряду до самоврядування;

Хоча урядові структури стверджували, що на даному етапі земства втратили своє значення, все ж не могли зігнорувати це зібрання, і взяли в ньому участь на досить високому представницькому рівні. Перед делегатами наради виступили Голова РНМ Б. Мартос, міністр внутрішніх справ І. Мазепа, та ін. У даному випадку уряд не так хотів підтримати існуючі земства, як з політичних міркувань задекларувати свою прихильність ідеї широкого громадського самоврядування на демократичних засадах, що і засвідчив виступ І. Мазепа. Він завірив земців, що справа реформування влади на місцях не буде втілена без урахування думки земств і їх участі в розробці відповідного законодавства. Було зазначено основний пункт законопроекту: влада на місцях повністю переходила до самоврядування (у тому числі і комісаріати).

Тобто представники держави – підпорядковувались місцевим демократично обраним органам влади. Скоріш за все, це була тактична заява, оскільки надалі в проектах реформування органів влади питання підпорядкування комісаріатів самоврядування не ставилось. Комісія з розгляду законопроекту про місцеве громадське самоуправління в своїй резолюції від 19 жовтня 1919 р. висловила: «Паралельно існуванням органів самоврядування визнається необхідність існування місцевих адміністративних органів центральної влади». А в законопроектах про діяльність комісарів їм надавались надзвичайно великі права. На Нараді земства вимагали від уряду авансів, покращення системи фінансування для забезпечення подалої ефективної роботи. Зібрання різко критикувало діяльність Кабінету, висловлювало йому недовіру і вимагало проведення його «реконструкції».

Нарада земських діячів залишала після себе постійну Президію у складі 5 осіб. Делегацію земців було прийнято Петлюрою 16 серпня, і вона передала Головному отаману постанови наради. У розмові з С. Петлюра закликав земських діячів допомагати Директорії у будівництві держави.

На середину жовтня 1919 р. у багатьох повітах Подільської і деяких повітах Волинської губерній було організовано інструкторські відділи при повітових комісаріатах і переважній більшості волосних. Але за браком коштів, засобів пересування, зв'язку, а також відповідних національно-культурних сил, їх робота проводилась здебільшого несистематично, і тому не давала значних позитивних результатів. Невелика платня, яка не забезпечувала прожиткового мінімуму, утруднювала набір інструкторів-інформаторів, що призводило до розвалу справи агітації та пропаганди серед населення. Також, незначна кількість літератури та нерегулярність надходження пресових видань на село, часто призводили до дуже слабкої поінформованості населення щодо поточної політики уряду УНР. А це давало можливість ворожим силам успішніше проводити свою агітацію та пропаганду. Таким чином, пропагандистську війну на селі українська влада програла, що було однією з причин поразки української національної справи.

Одним з важливих негативних чинників, що призводило до незадовільного функціонування місцевих інституцій, були неунормовані відносини та відсутність взаємодії між цивільною та військовою владами. Звичайно, в умовах постійного ведення бойових дій, військові вважали, що саме їх структури повинні стояти над цивільними., відповідно до цього військові й діяли. У Кам'янецько-Подільському повіті було відновлено не тільки повітові, а й волосні комендатури, які виконували цивільно-адміністративні функції. Окремі коменданти почали втручатись в управління повітом та волостями, перешкоджали міліції виконувати свої обов'язки. Це призвело до двовладдя в повіті. Протидія військових цивільним органам влади призводила до паралічу останньої. Місцеві адміністрації вимагали від уряду покласти край двовладдю, зобов'язати

<sup>1</sup> Христюк, П. (1921). Замітки і матеріали до історії української революції: 1917-1920 рр., 4, 6-155 <<http://elibrary.org/view.html?id=8665>> (2018, липень, 15).

військових не втручатися в цивільні справи. На засіданні МВС 21 липня 1919 р. було ухвалено постанову про потребу скасування інституту комендантів з 1 серпня 1919 р. через постійні зловживання з їхнього боку. Лише при мобілізації до лав армії УНР військова влада повинна була надавати допомогу цивільній, за вимогою останньої.

Під час спільного походу української армії на Київ-Одесу, С. Петлюра в телеграмі від 19 серпня 1919 р. вимагав зав'язати якнайміцніші контакти військовому міністерству та МВС для координації їх дій при організації і функціонуванні місцевих адміністрацій. Під час наступу військ представники МВС відмовлялись від послуг військових при організації апаратів влади<sup>1</sup>.

Протистояння на місцях інколи закінчувалось усуненням з посади повітових військових начальників повіткомісарами. Такі випадки мали місце в містах та містечках Житомирі, Липовці, Ямполі. Військове міністерство гостро реагувало на ці дії представників МВС і застерігало, щоб надалі втручання цивільної влади у військові справи не допускалось.

Отже неузгодженість дій цивільної та військової влади нанесла величезної шкоди організації та діяльності місцевих адміністративних структур. Постійне втручання військових у межі компетенції комісарів та самоврядування вносило безладдя, призводило до занепаду місцевої виконавчої влади, дискредитації органів управління УНР

Щодо взаємодії адміністрації різних рівнів, то між повітовими та волосними і сільськими комісарами постійного контакту не було. Часто поганий зв'язок був між повітами та урядом. Фінансовий стан місцевих адміністрацій був надзвичайно важкий.

Для виправлення дефектів влади було запропоновано провести реорганізацію волосних комісаріатів і відділивши їх від волосних Народних Управ, наділити їх виключно адміністративними функціями. Лише 27 жовтня 1919 р. на засіданні ради МВС, у зв'язку з недоцільністю поєднання двох посад, волосного комісара та голови Народної Управи, було винесено постанову про те, щоб скласти «Положення про волосних комісарів», які були б виключно представниками адміністративної влади. Разом з тим, залишались голови Народних Управ.

Щоб сконцентрувати владу в одних руках, зробити її більш дієвою, комісія пропонувала тимчасово надати право губернським та повітовим комісарам контролювати органи самоуправління.

Відновлення діяльності інституту комісарів, як представників державної влади, не призвело до налагодження чітко функціонуючої вертикалі влади. Брак відповідних кадрів з досвідом адміністративної роботи, низька виконавська дисципліна, гостра відсутність коштів – всі ці причини призводили до незадовільної організації та роботи місцевих органів УНР.

Разом з комісаріатами відновлювалась діяльність органів місцевого самоврядування, які існували до приходу більшовиків. Старі земські та міські органи влади обирались ще за Тимчасового уряду. Їх класовий та національний склад не влаштував провід УНР. Партії урядової коаліції ще раніше домовились про формування владних структур за «трудовим принципом». Але швидко провести нові вибори до Трудових Рад в тих умовах було практично неможливо. Тому було тимчасово відновлено роботу губернських, повітових та волосних земств, які називались Народними Управами, а також Міських Управ.

Щодо якісного складу адміністративного апарату, то часто у місцевих установах відповідальні посади обіймали урядовці, які вороже ставились до української влади. Вони саботували, гальмували роботу, викликаючи невдоволення населення, і своїми діями підривали довіру до уряду УНР<sup>2</sup>.

Щоб якось поправити становище і дещо зменшити гострий дефіцит кадрів, подільські губернські державні органи та органи самоврядування влаштували курси для підготовки інструкторів-організаторів місцевої влади, на які намагались набирати осіб, авторитетних серед населення даної місцевості.

Значною проблемою самоврядування залишалася їх нелегітимність і, як наслідок – низька працездатність. Земські зібрання та Міські Думи обирались ще за Тимчасового уряду і втратили свої повноваження ще на початку 1919 р. Для вироблення в найкоротший термін закону про нові органи влади, в середині липня 1919 р. було утворено урядову комісію. Всі міністерства та відомства вносили свої пропозиції та поправки<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф.1092, Он. 2, Спр. 76, 381 арк.

<sup>2</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф.1092, Он. 2, Спр. 199, 7 арк.

<sup>3</sup> Христюк, П. (1921). Замітки і матеріали до історії української революції: 1917-1920 рр., 4, 147-149 <<http://elib.nplu.org/view.html?id=8665>> (2018, липень, 15).

Загальний огляду стану місцевих самоврядувань давав сумну картину майже повної їх дезорганізації. Галузі спеціального та господарського призначення, які перебували у віданні народних управ: школи, лікарні, телефонні станції, сільсько-господарські підприємства здебільшого були зруйновані військовими діями. Майже на всі території, зайняті українськими військами, волосні самоврядування фактично не функціонували. Розпорядження уряду далі повітових міст не йшли і на периферії панувало повне безладдя.

Працівники Департаменту місцевих самоврядувань МВС у своїй доповіді чесно визнали, що однією з основних причин тогочасного негативного стану самоврядувань є: «повна не відповідальність центральних державних установ проблемам та вимогам життя». За твердженням авторів доповіді, вищі органи влади «не являлись об'єднуючими всю працю та керуючими органами». В їх діях бракувало плановості, розпорядження їх запізнювались і часто суперечили одне одному. До того ж не було виразного розмежування компетенції та функції різних державних установ. Таким чином впливає, що саме неспроможність проводу УНР організувати чітку структуру влади призвела до негативних наслідків.

Урядові органи шукали вихід з того складного становища, в якому опинились Народні Управи різних рівнів. Департамент місцевих самоврядувань 17 жовтня 1919 р. надіслав МВС доповідну записку зі своїми пропозиціями. Автори вважали, що для запобігання остаточного розвалу самоврядувань і дискредитації їх в очах народу потрібно було терміново вживати наступні заходи:

- Проведення виборів;
- Оголошення мобілізації інтелігенції на підставі Закону про трудову повинність і розподілити інтелігентські кадри на роботу у волосні та повітові земства;
- Встановлення прожиткового мінімуму платні урядовцям;
- Надати допомогу коштами волосним та сільським самоврядуванням;

Спостерігаючи розвал самоврядувань і неможливість їх функціонування у такому складі, 21 жовтня 1919 р. на засіданні Кабінету Міністрів вирішено було розробити в найближчий час законопроект про негайну зміну складу земських управ. Щоб встановити якнайтісніший контакт з представниками місцевих самоврядувань, вищі органи влади УНР мали намір скликати повітові з'їзди голів волосних та сільських Народних Управ, які мали б відвідати Головного отамана та члену уряду. Але це не вдалось здійснити через поразки на фронті<sup>1</sup>.

Таким чином, в умовах постійних військових дій, через організаційні, кадрові, фінансові, та ін. проблеми, уряду УНР не вдалось створити повноцінних, чітко функціонуючих органів влади на місцях як фундаменту української державності.

## References:

1. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f.1092, Op. 2, Spr. 76, 227* ark. [in Ukrainian].
2. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f. 1092, Op. 2, Spr. 57, 22* ark. [in Ukrainian].
3. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f.1092, Op. 2, Spr. 166, 22-124* ark. [in Ukrainian].
4. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f. 1092, Op. 2, Spr. 97, 30* ark. [in Ukrainian].
5. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f. 3305, Op. 1, Spr. 8, 45* ark. [in Ukrainian].
6. Khrystyuk, P. (1921). *Zamitky i materialy do istoriyi ukraïns'koyi revolyutsiyi: 1917-1920 rr.*, 4. <http://elib.nplu.org/view.html?id=8665> [in Ukrainian] (2018, July, 15).
7. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f.1092, Op. 2, Spr. 76, 381* ark. [in Ukrainian].
8. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f.1092, Op. 2, Spr. 199, 7* ark. [in Ukrainian].
9. Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchikh orhaniv vlady ta upravlinnya Ukrayiny [Central State Archives of Supreme Authorities and Governments of Ukraine], *f. 1092, Op. 2, Spr. 184, 387* ark. [in Ukrainian].

<sup>1</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, *ф. 1092, Он. 2, Спр. 184, 387* арк.