

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА

Наукові записки

*Серія
педагогічні та історичні науки*

Випуск СІV

(104)

Київ
Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова
2012



ІСТОРИЧНІ НАУКИ

*Гай-Нижник П. П.
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
імені І. Ф. Кураса НАН України*

ІНСТИТУТ УКРАЇНСЬКИХ МІСЦЕВИХ КОМІСАРІВ ТА КОМЕНДАНТІВ ЗА ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ (1917–1918 РР.)

У статті висвітлюється спроба запровадити інститут українських місцевих комісарів та комендантів в УНР за часів Центральної Ради.

Ключові слова: комісар, комендант, УНР, Центральна Рада.

Розпочаті в 1917 р. процеси демократизації торкнулися всіх ешелонів влади. В березні 1917 р. були зроблені рішучі кроки щодо масової ліквідації колишніх місцевих управ. Замість старих волосних управ утворювалися волосні та сільські виконавчі громадські комітети – органи Тимчасового уряду. Тимчасовий уряд прагнув зберегти у волосних виконкомах вплив буржуазії та ліберальних поміщиків. 20 березня він розіслав циркуляр, згідно з яким пропонувалось утворювати волосні виконавчі громадські комітети під керівництвом і наглядом комісарів уряду, а до їх складу залучати “місцевих землевласників і усі інтелігентні сили села”. З волосними та сільськими громадськими комітетами співпрацювали також меншовики та есери.

Про характер місцевих органів Тимчасового уряду свідчить соціальний склад губерніальних і повітових комісарів. Уже в перші дні Лютневої революції повсталі маси вигнали царських губернаторів, багато з них були заарештовані. Тимчасовий уряд видав 4 березня з цього приводу постанову, згідно з якою губернатори та віце-губернатори усувалися з посад, а їх обов'язки покладалися на голів губернських земських управ – губерніальних комісарів. Обов'язки повітових справників цією ж постановою було покладено на повітових комісарів – голів повітових земських управ. Голів земських управ було обрано до революції на основі антидемократичного царського закону. За своєю соціальною суттю вони переважно були збуржуазненими поміщиками. Більшість комісарів належала до октябристів і кадетів. Вони у значній частині зберігали на місцях старий державний апарат і його діячів, за винятком найбільш скомпрометованих прибічників царизму. Проросійські губерніальні та повітові комісари вживали всіх заходів, щоб припинити дальший розвиток революції та демократії, не допустити розширення національно-

визвольного руху. Про це свідчать, наприклад, численні донесення губерніяльних і повітових комісарів в Україні Тимчасовому уряду, міністерству внутрішніх справ та іншим органам центральної влади.

Разом з тим у травні–червні 1917 р. свої претензії на владу на місцях в Україні, поряд з вже існуючими вищезазначеними органами Тимчасового уряду, заявили також й Центральна Рада (з огляду на процес створення Генерального секретаріату як її виконавчого органу) та Ради: міські, селищні, містечкові й рудничі, які опиралися на силу робітників, солдатів, частину середніх міських верств і селянства, незадоволених політикою Тимчасового уряду Росії. Обидва ці органи, якщо відкинути специфіку тих чи інших місцевостей України, в рівній мірі могли претендувати на владу. І Ради, і Центральна Рада могли взяти владу або в наслідок розумного компромісу, або в наслідок боротьби між собою, відтиснувши при цьому від влади органи Тимчасового уряду на місцях. При цьому слід зауважити, що за вплив в Радах боролися не лише більшовики, російські есери і меншовики, а також і представники українських соціалістичних робітничих організацій, національних партій тощо. Щоправда більшовики цілеспрямовано проводили роботу з більшовизації Рад. Їхня тактика полягала в тому, щоб піддати Ради подвійному тиску: знизу – через маси шляхом відкликання депутатів, перевиборів, критики тих рішень і дій, що суперечили інтересам трудящих; з другого боку – з середини – діями своїх (більшовицьких) фракцій в Радах [1, с. 113].

На першому етапі революційних подій за владу по всій Україні боролися дуже різні організації й установи: громадянські виконавчі комітети, комісари Тимчасового уряду, Ради, міські думи, земські управи тощо. Бувало так, що в окремих місцевостях панувало безвладдя, в інших – двовладдя чи тривладдя, а почасти й багатовладдя. При цьому таке становище постійно змінювалося. Навесні 1917 р. найбільш реальними претендентами на владу на місцях були: громадські виконкоми, комісари Тимчасового уряду та Ради. Центральна Рада ще не могла істотно втрутитися у цю боротьбу. З часом громадські виконкоми втратили свій вплив, але поступово набирала вплив Центральна Рада. Відтак, починаючи з кінця літа – початку осені 1917 р., в місцевостях України встановилося фактичне тривладдя, коли боротьба за владу на місцях точилася між трьома силами: комісарами Тимчасового уряду, Радами та Центральною Радою. При цьому в різних регіонах їхні впливи, відповідно, також були різними.

Процес формування системи місцевих органів державного управління в Україні Центральною Радою можна поділити на три етапи, які безпосередньо пов'язані з перебігом набуття Україною державності: I – автономістський (15 червня – 7 листопада 1917 р.); II – федералістський (7 листопада 1917 р. – 9 січня 1918 р.); III – самостійницький (9 січня – 29 квітня 1918 р.).

Впродовж першого (автономістського) періоду (15 червня – 7 листопада 1917 р.) Центральна Рада та Генеральний секретаріат

накреслили загальні принципи своєї політики щодо цих органів, обравши еволюційний шлях реорганізації системи місцевих органів державного управління. В І Універсалі з цього приводу зазначалося таке: “Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам провести широку, дужу організацію та освідомлення народу, й тоді перевибрати адміністрацію” [2]. Отже, пріоритетна роль відводилася органам місцевого самоврядування як втіленню ідеї дійсного народовладдя, яким необхідно було делегувати владу на місцях. Інші установи передбачалося реформувати шляхом демократизації й українізації та підпорядкувати їх Генеральному секретаріатові. Її загальні принципи вперше окреслив ще до утворення УНР М. Грушевський, який розробив таку схему: “Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народного!”.

Між тим реально міста, містечка і села України були залишені сам на сам як із своїми соціально-економічними проблемами, так і в питанні організації влади. Ось як змальовує владне становище в провінції влітку 1917 р. тогочасний мешканець Катеринослава З. Арбатов: “Про провінцію ніхто не турбувався. Всі ці маленькі повітові Олександрівськи, Павлогради та Бахнути жили своїм окремим життям; якимось по своєму перероблювали життєві форми на новий революційний лад; забуті центром, полишені авторитетною і певною владою повіти швидко котилися до найстрашнішої анархії. Усілякий повіт, кожна волость створювали для себе окремі їм вигідні закони” [3, с. 84].

Наприкінці липня 1917 р. губерніяльні комісари України, перед від'їздом до Петербурга на Всеросійський з'їзд губерніяльних комісарів, зібралися на свій з'їзд в Києві задля обміркування справи “про реформу місцевого самоврядування і про відносини між органом цього самоврядування – Генеральним Секретаріатом – та місцевими комісарами” [4]. Учасники з'їзду прийняли постанову, в якій зазначили що:

“а) Губерніяльні комісари у всіх питаннях щодо керування губернією підлягають Генеральному Секретаріатові, який має в межах України всю повноту влади на основі згоди Центральної Української Ради з Тимчасовим Правительством;

б) Губерніяльні комісари, опираючись на місцеві організації революційної демократії, в інтересах затвердження і поширення революційних придбань, мають всю повноту революційної влади в межах губернії;

в) Губерніяльні комісари зносяться лише з Генеральним Секретаріатом, а повітові комісари – лише з губерніяльним комісаром” [4].

Попри таку резолюцію, губерніяльні комісари на теренах України все ще були дезорганізовані чому немалою мірою сприяла й антипатія до

діяльності Центральної Ради з боку Тимчасового уряду. Так, наприклад, в телеграмі управляючого Міністерством внутрішніх справ Тимчасового уряду комісарам було наказано проводити рішучу боротьбу проти усілякої анархії та контрреволюції, але при цьому також наголошувалося, що губернiальний комісар, “являючись перш усього представником влади Центрального [Петроградського] Уряду і повинен додержуватись вказівок Тимчасового Уряду, і провадити його політику, не допускаючи ніяких збочень од неї, на користь яких би то не було місцевих, або партійних впливів” [5]. Таке трактування позицій губернiальних комісарів, зрозуміло, викликало занепокоєння як Центральної Ради, так і її виконавчого органу. В зв’язку з цим 29 серпня 1917 р. голова Генерального секретаріату і, водночас, генеральний секретар внутрішніх справ В. Винниченко надіслав до всіх губернiальних і повітових комісарів України обiжник, в якому намагався нівелювати негативні наслідки подібних телеграм російського уряду щодо української влади, зазначаючи: “Не відступаючи в цілому від вивповнювання роспоряджень Управляючого Міністерством справ внутрішніх, Комісари України, як Губернські, так і Повітові, мають прийняти до відома, що слова про місцеві впливи треба приймати у вузькому, чисто місцево-провінціальному розумінню. Що ж торкається впливу і законних роспоряджень Генерального Секретаріату Центральної Ради, то вони обов’язкові для всіх Комісарів України, як інституції, признаної Тимчасовим Урядом вищим краєвим органом, який працює в контактi з Тимчасовим Урядом” [5].

Лише 1 листопада в усі губернії України, місцеві Ради, армійські комітети було розіслано телеграми голови Генерального секретаріату В. Винниченка про перехід усієї влади до Центральної Ради із зобов’язанням їх виконувати накази тільки Генерального секретаріату. Фактично ж створення системи українських органів місцевої влади розпочалося під час другого (федералістського) етапу після проголошення УНР (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.). Партії урядової коаліції розглядали період після падіння Тимчасового уряду як продовження буржуазно-демократичної революції, а їхні програми не передбачали зламу старого адміністративного апарату на цьому етапі. Тому уряд УНР вважав за можливе пристосувати до нових умов місцеві органи, які діяли в Росії після Лютневої революції. Генеральні секретарства, місцеві органи яких мали здійснювати виконавчу владу або реалізовувати економічну політику уряду в регіонах, пішли шляхом підпорядкування собі відповідних установ. У III Універсалі також йшлося про проблеми місцевого самоврядування: “Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях” [6; 7]. Універсал зобов’язав “правительство додати до помочі місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних з місцевих людей” [6; 7], тобто з’явилася, точніше – легалізувалася, ще одна ланка, оскільки Ради не припиняли

своєї діяльності. Справді, їх не можна було ігнорувати, і IV Універсал визнав цей факт, але безпосередньо “не вписав” їх в існуючу структуру місцевих органів. Генеральне секретарство внутрішніх справ на місцях представляли губерніальні та повітові комісари, місцеве самоврядування – земства та міські думи. Продовжували працювати й інші установи, створені ще за часів царату та Тимчасового уряду.

Основний тягар на селі ліг на земельні комітети, утворені Тимчасовим урядом. Центральна Рада визнала їх існування законним. У своїй діяльності протягом 1917–1918 рр. вони керувалися Універсалами, Тимчасовим земельним законом Центральної Ради, відповідними рішеннями Генерального секретаріату і Генерального секретарства земельних справ, а також циркулярами губерніальних, повітових земельних управ та постановами з'їздів земельних комітетів і рад селянських депутатів. З другого боку, земельні комітети втручалися в муніципальне землеволодіння та землекористування. Цим вони значною мірою обмежували муніципальну фінансово-господарську активність.

Уряд УНР проводив політику демократизації й українізації місцевих органів. Він покладав великі надії на демократичні принципи побудови органів місцевого самоврядування, земельних і продовольчих комітетів, розглядаючи їх як готовий апарат для реалізації власної політики на місцях. Але органи місцевого самоврядування не стали реальною підтримкою уряду через переважання в їх складі представників російських політичних партій, вороже налаштованих до української державності. Демократизація стосовно місцевої адміністрації повинна була реалізуватися через залучення до співпраці представників громадсько-політичних організацій. Однак загострення політичного протистояння, низка невирішених проблем (кадрового забезпечення посад керівників комісаріатів, фінансування тощо) перекреслили ці наміри. Центральні відомства, чиї установи були оптимально організовані для виконання покладених на них фахово-технічних функцій (шляхів, пошт і телеграфу, контролю), обрали шлях створення у своїх інституціях міцних профспілкових організацій з тим, щоб мати додаткові важелі впливу на стару адміністрацію.

Українізація місцевих органів виявилася у підпорядкуванні установ уряду УНР, призначенні на посади керівників осіб, які б підтримували політику національного державотворення. Також з цією метою призначалися комісари з широкими повноваженнями, які здійснювали політичний нагляд за адміністрацією, розпочалося переведення діловодства на українську мову. Але різка поляризація суспільних сил як наслідок збройної боротьби з більшовиками та загальна слабкість владних інститутів УНР звели нанівець зусилля уряду розбудувати дієву систему своїх місцевих органів шляхом їх демократизації та українізації. Демократизація здійснювалася шляхом залучення до співпраці з урядовими установами представників громадсько-політичних організацій та за допомогою створення при установах профспілкових організацій з

метою контролю за старою адміністрацією. Але в умовах дестабілізації суспільства цей підхід не дав бажаних наслідків.

Як бачимо, Центральна Рада намагалася об'єднати два фактори. З одного боку, переважає ідея надання органам місцевого самоврядування широких прав і повноважень, а з другого – визначення меж цих повноважень з покладенням керівництва всією системою самоврядування в масштабах країни на Генеральне секретарство внутрішніх справ. Та не тільки й не стільки саме ця, певною мірою теоретична дилема, заважала нормальному формуванню місцевої адміністрації й самоврядуванню. Були й інші. Так, наприклад, невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади. Поряд з органами місцевого самоврядування, більшість з яких перейшла в спадщину ще від Російської держави, діяли губерніальні та повітові комісари Центральної Ради та згадані в III Універсалі “органи революційної демократії”. Всі вони функціонували на власний розсуд без механізму взаємодії й точного розмежування “сфер впливу”. Навпаки – деякі найважливіші питання взагалі вилучалися з їх компетенції, що в свою чергу призводило до утворення нових органів.

Крім того, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали ані коштів, ані належних законних механізмів, ані силових можливостей для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя. Все це ускладнювалося відсутністю належної правової бази, адже законодавство в цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального секретаріату. Правовий статус комісарів Центральної Ради фактично визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своїх представників. Місцева державна адміністрація в УНР в особі губерніальних та повітових комісарів працювала неефективно і не могла реально впливати на ситуацію в регіонах. Діяльність офіційних органів місцевого державного управління ускладнювалася паралельним функціонуванням недержавних структур, які претендували на виконання владних функцій: селянських спілок, революційних комітетів, комітетів порятунку революції тощо. Важливим чинником політичної боротьби в Україні були й міські Думи. Суперечливість їх позиції полягала у тому, що вони орієнтувалися водночас на російські законоположення і, визнаючи Центральну Раду, чекали змін щодо розвитку національної системи місцевого самоврядування. Водночас Центральна Рада, обмежуючись створенням теоретичної моделі територіального устрою України, не впровадила жодного з актів, які б зміцнили систему міського самоврядування. Щоправда в Україні розроблявся закон про утворення нових органів влади на місцях, однак робота над цим проектом лише починалася та так і не набула завершення.

Ситуацію ускладнювала й апатія київської влади до проблем місцевої влади. “Ніхто з ген[еральних] секретарів не показувався поза Києвом, хоч

про це й робилися ухвали Ген[ерального] Секретаріату. На провінцію не висилалося ні наказів, ні інструкцій, ані інформацій, а тільки самі відозви. З Києва не можна було добитись навіть відповіді на свої запитання; навіть особистого побачення в негайній справі у голови Секретаріату, приїхавши до Києва, губерніяльним комісарам нелегко було добитись”, – згадував Чернігівський губерніяльний комісар Д. Дорошенко [8, с. 115].

Типову картину анархії, безсилля місцевої влади та бездіяльності центральної влади, як і поглинення в політичних процесах на місцях революційної демократії примітивістською демагогічно-авантюрною агітацією та загальним нігілізмом, подає повідомлення Подільського губерніяльного комісара А. Самошенка від 15 жовтня 1917 р. з Кам'янця-Подільського. Змальовуючи загальний безлад і безнадію в губернії, він вказує і на самоуправство окремих згуртованих елементів, які вміло маніпулювали ситуацією: “В зв'язку з подіями, що розігралися, ще різкіше означилося падіння та безсилля влади – нема на кого спертися. Нема кому вірити, нема на що сподіватися. Йде смерч і, очевидно, не буде втримання йому, поки не пронесеться – очевидно, що не зламає він лише того, хто не патрапить випадково в його полосу. Регулювання життя є неможливим, позаяк життя йде без плану. Найнеочікуваніші події змінюють одні одніх й заскочують зненацька найпрозорливіше передбачення. Ні майно, ані життя, ані честь не гарантовані в жодному відношенні, авторитету нема; те, що вранці вважалося вартим поваги, до півдня таврується маркою контрреволюційності, що ввечері вважалося відповідним до духу демократії, на ранок кваліфікується як вияв буржуазності, а відтак вже стає неприйнятним і ворожим. Партійні пристрасті палають нестримно; провадження в життя виборчого начала кинуло усюди й кожного у партійну водоверт, з'явилися модні і немодні партії. При цьому відданість партійній програмі має менше значення, ніж гасло моменту – а це призводить до зростання недовір'я всередині партій та їх слабкості. Березневий ес-ер та ес-дек поряд з серпневим більшовиком стали синонімом назви авантюризма. Про вибори в міста, земства та установчі збори кажуть, киваючи головою. Самі вибори тривають не завжди закономірно, а почасти супроводжуються вимогами порушення термінів, включення до списків без права бути виключеними, де не де юрбами арештовуються обранці та керівники комісій, все це без щонайменшої законності. Суду немає, він і нездійснений, тому що виконання вироку річ для влади недоступна. Проте царює самосуд...” [9, с. 858-859].

Таким чином, у провінції створився вакуум влади. Цей владний вакуум мали б заповнити структури Центральної Ради та її уряду, проте цього не відбулося. В цьому контексті показовими є спостереження за провідниками українського державотворення у 1917 р. генерала М. Омеляновича-Павленка, який вбачав в них романтиків, що “надто велику увагу надавали другорядним історично-театральним атрибутам та букві “с” (соціаліст)” [10, с. 75]. Крім того, уряд УНР не зміг налагодити тісну

взаємодію між місцевою адміністрацією та самоврядуванням, завершити створення державних правоохоронних структур. Внаслідок цього у деяких регіонах фактично існувало кілька претендентів на владу.

Тогочасний чернігівський губерніяльний комісар Д. Дорошенко згадував з цього приводу: “Практична робота у Києві налагоджувалась дуже мляво, хто зна чому. Казали, що петербурзьке правительство саботує, не відпускає коштів, не хоче зноситись з Секретаріатом. Але я думаю, що винні були самі наші люди: якби вони виявили стільки енергії в фактичному опануванні владою на місці, скільки вони її виявили в боротьбі з центральним урядом за формальні межі автономії, то досягти б мети було дуже легко. Перш за все уряди губерніяльних комісарів скрізь були обсажені своїми людьми: в Полтаві сидів Андрій Ливицький, у Києві – О. Саліковський, на Волині – Андрій Вязлов, на Поділлі – Микола Стаховський, у Чернігові – я [Д. Дорошенко]. Але київський уряд не робив ніяких заходів, щоб зв'язати себе з провінцією або хоч зноситись регулярно з нею. Можу сказати з власного досвіду: тоді як з Петербурга мене щодня закидали десятками телеграм, навіть про дрібниці, від київського уряду не тільки нічого не присилалося, але не можна було добитись навіть відповіді на свої телеграми, і то в дуже важливих справах. Чи вони там були зайняті політикою в Центральній Раді, чи просто ніяк не могли налагодити біжучої праці, тільки самі не дбали, щоб поширити свій вплив і свою владу на провінцію” [11, с. 178].

Третій (самостійницький) етап (11 січня – 29 квітня 1918 р.) характеризується тим, що Рада народних міністрів відмовилася від залучення до місцевого управління громадсько-політичних організацій і проголосила політику “твердої влади”. Уряд відмовився делегувати владу в регіонах представницьким органам і зробив своєю опорою на місцях установи, підпорядковані безпосередньо міністерствам.

Проблеми органів міського самоврядування торкався ще один законодавчий акт УНР. 18 січня 1918 р. Центральна Рада нарешті ухвалила довгоочікуваний земельний закон (Тимчасовий Земельний закон УНР), в якому робилася спроба якимось чином врегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. “Верхове порядкування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами, – зазначалося у ст. 4 закону, – належить до скликання Українських Установчих зборів Українській Центральній Раді. Порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування... – органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губерньським земельним комітетам в межах їх компетенції” [12]. Проте ця спроба також так і не була втілена у життя.

Після укладання Берестейського договору з Центральними державами і початку наступу союзницьких німецьких і австро-угорських військ проти більшовиків вглиб України владою УНР було зроблено спроби відновити владу у провінції. Для цього при Головнокомандуючому

німецькими силами в Україні було створено посаду головного комісара уряду УНР (її посів О. Коморний [13]), який мав не лише представляти інтереси Республіки, а й повернути до праці на місцях всі легальні установи та опікуватися відновленням спокійного життя в повітах. Для вирішення цих завдань 15 лютого 1918 р. головний комісар уряду отримав надзвичайні повноваження. Він, зокрема, мав право: “а) направляти працю органів місцевого самоврядування і державних установ; б) змінити урядовців і призначати інших тимчасових; в) давати інструкції і накази всім урядам згідно з законами Української Народньої Республіки, наказами уряду і вимогами військових обставин; г) побільшувати штати державних і громадських установ і утворювати тимчасові органи урядування; д) давати розпорядження в справі демобілізації військових частин, організації земського і городського союзу, Червоного Хреста і інших установ, які обслуговували армію; е) видавати обов’язкові постанови; є) карати провинних штрафом до 3000 крб., тюрмою до 6 місяців або висилати за межу Української Народньої Республіки; ж) всі розпорядження негайно докладати Раді міністрів” [14]. Всі розпорядження і призначення, зроблені головним комісаром були чинними до часу їх зміни або скасування розпорядженнями відповідних міністерств.

Фактично то були необмежені (майже диктаторські) повноваження однієї особи, які не лише не були затверджені Центральною (або Малою) Радою, а й перевищували урядові компетенції й входили в протиріччя з вже діючим законодавством. Крім того, одна особа просто фізично аж ніяк не була спроможна здійснити роботу, яку не вдалося виконати усьому урядові взагалі й Міністерству внутрішніх справ зокрема. Отже, окрім можливих зловживань владою та конфліктів з органами місцевого самоврядування й місцевими комісарами, цей почин уряду УНР був приречений, за винятком окремих дрібних локальних випадків, на фіаско.

Того ж таки 15 лютого 1918 р. Рада народних міністрів видала наказ “про утворення губерніяльної і повітової влади”, який був опублікований в пресі 2 березня. Згідно з ним у провінції “для підтримування ладу [14], для успішної боротьби з анархією взагалі і для охорони майна військово демобілізуємих частин, зокрема в тих місцевостях УНР, що оголошуються на стані військовому або обложному, тимчасово утворюється осібна влада губерніяльних комендантів і залежних від них повітових комендантів” [15]. Губерніяльні коменданти підлягали безпосередньо військовому міністрові УНР і мали виконувати його розпорядження. Призначалися вони (як і повітові коменданти) наказом по Військовому міністерству. Влада губерніяльного та повітового комендантів існувала і функціонувала паралельно з владою відповідних комісарів. Обов’язком головного губерніяльного коменданта було “допомагати губерніяльному комісарові в тім разі, коли він звернеться за такою допомогою, не чекаючи кожного разу вказівок військового міністра”, зокрема, зазначалося в наказі, губерніяльні та повітові коменданти “в наглих випадках, котрі, загрожуючи громадському спокою, вимагають негайних мір, мають право робити

тимчасові розпорядження і в сфері горожанській, повідомляючи про це горожанську владу, причому розпорядження комендата мають силу до відповідних розпоряджень влади горожанської” [15].

Під виняткову владу губерніальних та повітових комендантів підпадали як військові частини (які ще не були демобілізовані), так і наймані за окрему платню воєнізовані (“добровольні”) загони (тобто, практично, загони місцевих отаманів, що винаймалися за готівку “для підтримування ладу”). Комендантам дозволялося також формувати нові збройні частини, як і переформовувати вже існуючі (згідно з духом статуту Осібної Армії УНР), з умовою, що чисельність жодної окремої такої частини в повітах не перевищуватиме 100 чоловік. Не підпорядковувалися губерніальному комендантові т.зв. народна залізнична міліція, а також війська, що виконували оперативні завдання проти зовнішніх ворогів УНР. Разом з тим зазначені війська дозволялося, в надзвичайних випадках і за згодою їхніх старшин, використовувати (під командуванням цих військ) для боротьби з анархією. У надзвичайних випадках губерніальний комендант (за згодою губерніального комісара) мав також право створювати військовий революційний суд для розгляду важливих лихих вчинків, як-то: грабіж, вбивство, підпал, насильство та розбишацтво.

У військових справах губерніальний комендант був незалежним від губерніального комісара, так само, як і повітові коменданти, влада яких мала існувати і функціонувати “поруч з повітовою громадянською владою” [15]. За повітовими комендантами (до вироблення нового статуту та обліку особистого військового складу) тимчасово залишалися обов’язки колишніх військових начальників. Непорозуміння між компетенціями головного губерніального коменданта та губерніального комісара остаточно мали розв’язуватися відповідними міністерствами, а подібні непорозуміння між повітовими комендатом і комісаром – губерніальним комендантом за узгодженням з комісаром губернії. Здійснювати свої функції губерніальним комендантам наказувалося на підставі чинного законодавства, “обов’язково рахуючись з духом сучасного менту і згідно вимогань ладу та добробуту вільного українського народу” [15].

В березні 1918 р. губерніальні комісари, які після повернення Центральної Ради та її уряду до Києва, знов були відряджені до губерніальних центрів, мали оголосити про скасування законів, постанов та розпоряджень більшовицької влади й відновити на місцях українську адміністрацію. Так, наприклад, виконуючий обов’язки Чернігівського губерніального комісара І. Шраг 7 березня 1918 р. своїм Обіжником (№ 372) повідомляв всім урядовим та громадським установам Чернігівської губернії, що “всі декрети та розпорядження Петроградського Уряду Народних Комісарів, а також всіх його Представників недійсні і виконанню не підлягають. Всі установи зобов’язані керуватися лише розпорядженнями Уряду Української Народньої Республіки” [16]. Втім реального поширення влади республіканських комісарів на теренах губерній так і не відбулося аж до часу падіння Центральної Ради.

Показовою в цьому плані є доповідь Раді народних міністрів губерніального комісара Холмщини і Підляшшя О. Скорописа-Йолтуховського від 13 квітня 1918 р. Він, зокрема, змалював типове для березня–квітня 1918 р. становище української місцевої губерніальної влади та її взаємин з командуванням союзницьких військ. Так, О. Скоропис-Йолтуховський зазначав: “Номинальна влада [губерніального] комісара поширюється тільки на Холмщину і Підляшшя, а окуповані частини Волині – Ковельський і Володимирський повіти залишаються цілком без українського заступництва. Вся окупована частина української території поділена на сфери впливу германської і австрійської влади. З боку германської влади Комісаріат Холмщини і Підляшшя дістав признання, але поки що тільки формальне, бо жодних адміністративних функцій йому ще не передано. Нема місцевого самоврядування, тому нема тих органів, на котрі Комісаріат міг би опертися. В частині германської окупації зараз може іти лише підготовча робота до перейняття адміністративної влади, головним чином в сфері церкви, школи, повороту біженців. Австрійська влада ще не признала Комісаріату, з одного боку, через те, що не ратифікований ще мир, з другого – не вияснені остаточно кордони Української держави. Весь край зруйнований, руїна, особливо в австрійській частині, іде далі; ліс зрубують і вивозять; в селах лишилося по 5-7 коней (то найбільше); на Комісаріаті лежить велика моральна відповідальність, але нема жодної реальної можливості захистити інтереси населення” [17]. Пригнічений своєю безпорадністю і, водночас, неспроможністю уряду УНР вплинути на ситуацію О. Скоропис-Йолтуховський навіть поставив перед урядовцями питання, чи в таких складних умовах взагалі потрібне існування холмського комісаріату, особливо, коли решта окупованої частини (Волинь) лишається поза впливом Комісаріату. Коли ж уряд ухвалив не лише зберегти існування Комісаріату Холмщини і Підляшшя, а й підпорядкувати йому ще й Полісся і західну Волинь (в межах окупації), губерніальний комісар змушений був просити в уряді дозволу (і отримав його) відступати в своїй діяльності від тих законів і постанов, які видаються Центральною Радою та Радою народних міністрів, позаяк втілення їх в життя часто зустрічає перешкоду з боку окупаційних властей [17].

Не кращим було становище й на Наддніпрянщині. Так, Борзненський повітовий комісар 10 квітня 1918 р. повідомляв Чернігівському губерніальному комісарові, що “наслідком панування большевиків лишивсь доволі попсований механізм ріжних інституцій і виробилась, так би мовити, звичка автономного, незалежного життя”, додаючи, що йому “приходиться нагадувати про існування влади навіть [державним] інституціям” [18]. Зазначаючи про велику кількість зброї (включно з кулеметами) серед населення та вибуховість ситуації, повітовий комісар вказує на типові для всієї тогочасної України проблеми та потреби місцевої влади: міліція діє сама по собі, а комісар сам по собі, і їхні владні інтереси часто суперечать один одному, а відтак представник цивільної

повітової влади пропонує виправити цей дуалізм і “як найскорше вчинити передачу міліції у розпорядження комісара”; відсутність поштового сполучення спричиняє “одну з найбільших перешкод в праці”, позаяк по місцевості ширяться провокаційні чутки, а село, що “лишилось без большевицької агітаційної літератури, котрою було заповнене раніш, але не має і української, бо вона дуже трудно туди доходить”; й, нарешті, проблема відсутності грошей у місцевої влади, в зв'язку з чим повітовий комісар робить невтішний висновок, що “позаяк Комісаріят існує без всяких коштів і продовження такого становища може припинити працю” [18].

На початку березня Центральна Рада затвердила новий адміністративно-територіальний поділ України, поділивши її на тридцять земель. Отже, організація місцевої влади мала відповідати новим умовам, але Центральна Рада не встигла це здійснити. В межах адміністративної реформи, яку уряд готував навесні 1918 р., розпочалося скасування продовольчих комітетів, планувалася реорганізація земельних комітетів. Але реалізувати її Рада народних міністрів теж не встигла. Майже всі установи працювали за старими штатними розкладами або взагалі без них, і це унеможливлювало складання кошторисів утримання установ. Фінансово-економічна криза заважала їх належному фінансуванню. Партійний підхід під час пошуків кандидатів на державні посади заважав уряду ефективно використовувати потенціал досвідчених фахівців-урядовців.

Врешті рещт, за часів Центральної Ради урядові так і не вдалося створити дієву систему органів місцевої влади та галузевого управління, що призвело до втрати політичного й економічного контролю над провінцією, без якого система державного управління виявилася малоефективною. Слабкість однієї з основних структурних ланок виконавчої вертикалі – системи місцевих органів – була однією з причин падіння Центральної Ради.

Використана література:

1. *Полівець М. С.* Представницькі органи народовладдя: перші кроки (березень – липень 1917 р.). – Дніпропетровськ: Січ, 1998.
2. ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 9 зв.
3. *Арбатовъ З. Ю.* Екатеринославъ 1917–22 г.г. // Архив русской революции: в 22 т. – М.: Terra; Политиздат, 1991. – Т. 12.
4. Нова Рада. – 1917. – 29 липня.
5. ЦДАВО України. – Ф. 1327. – Оп. 1. – Спр. 59. – Арк. 5.
6. ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 9.
7. Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. – 1917. – 23 листопада.
8. *Дорошенко Д.* Історія України, 1917–1923. – Ужгород, 1930. – Т. I.
9. Український національно-визвольний рух. Березень–листопад 1917 року: Документи і матеріали. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2003.
10. *Омелянович-Павленко М.* Спогади командарма (1917–1920). – К.: Темпора, 2007.
11. *Дорошенко Д.* Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920 роки). – К.: Темпора, 2007.

12. ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 185–185 зв.
13. ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 1. – Спр. 7. – Арк. 6.
14. ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 1. – Спр. 7. – Арк. 7.
15. Народня воля. – 1918. – 2 березня.
16. ВДАЧОН. – Ф. 344. – Оп. 1. – Спр. 198. – Арк. 20.
17. ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 8–10.
18. ДАЧО. – Ф. 127. – Оп. 254 а. – Спр. 80. – Арк. 225.

Гай-Нижник П. П. *Институт украинских местных комиссаров и комендантов во время Центральной Рады (1917–1918 гг.)*.

В статье раскрывается попытка ввести институт украинских местных комиссаров и комендантов во время Центральной Рады.

Ключевые слова: комиссар, комендант, УНР, Центральная Рада.

HAJ-NUZHNYK P. *Institute of Ukrainian local commissars and commanders from Central Council (1917–1918)*.

The article deals with an attempt to introduce Ukrainian local commissars and commanders at UNR during the Central Council.

Keywords: commissioner, commandant of UNR, Central Council.

Кирієнко О. Ю.
Інститут історії НАН України

ЮРИДИЧНІ КОЛІЗІЇ СУДОВОЇ ТА ЦЕНЗУРНОЇ РЕФОРМ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто правову колізію другої половини ХІХ ст., що виникла в Російській імперії через майже одночасне проведення судової і цензурної реформ, вивчено її вплив на подальший процес реформування законодавства у сфері друку та розвиток загального цензурного режиму в країні.

Ключові слова: *судова реформа, цензура, Головне управління у справах друку, судовий процес, “Тимчасові правила про цензуру та друк”.*

Проблема юридичних колізій та конкуренції правових норм займає чинне місце в сучасному законодавстві. Досить часто трапляються випадки, що прогресивні і позитивні норми одного нормативно-правового акту неможливо реалізувати на практиці через чинність положень іншого. Яскравим прикладом правової колізії, що виникла в Російській імперії у добу “Великих реформ”, стала неможливість реалізації каральних норм цензурної реформи 1865 р. через судовий устрій, що постав після відповідної реформи 1864 р.

Деякі аспекти такої ситуації розглядали К. Арсеньєв [1], М. Лемке [2] та Б. Балувєв [3]. Вчені зійшлися на думці, що загальною причиною колізії було те, що “в одній упряжці опинились дві реформи: найбільш радикальна – судова, й найбільш консервативна – цензурна”.

На сучасному етапі дослідження слід детальніше розглянути сутність