

*А. Козаченко*, доцент Полтавського факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Діяльність земських установ та громадських комітетів Полтавської губернії (березень — листопад 1917 р.)

Проблема реформи місцевих органів влади і самоврядування після лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. у поєднанні із національно-визвольним рухом в Україні останнім часом є однією з актуальних тем історичної та історико-правової науки. Різноманітні аспекти зазначеної проблеми стали предметом дослідження В. Ф. Верстюка, І. Г. Верховцевої, Г. О. Герасименка, Н. П. Єрошкіна, О. Л. Копиленка, М. Л. Копиленка, І. М. Лебедевої, О. М. Мироненка, В. Я. Ревегука, В. О. Рум'янцева, В. Ф. Солдатенка<sup>1</sup>.

Автор статті ставив собі за мету визначити роль Полтавського губернського і повітового земств у процесі створення і діяльності громадських комітетів, їх правове становище та роль у формуванні місцевих органів влади.

Третього березня 1917 р. Тимчасовий уряд Росії ухвалив Декларацію, яка передбачала проведення демократичних виборів до органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Але вже на початку березня 1917 р., не чекаючи

<sup>1</sup> Див.: *Верстюк В. Ф.* Українська Центральна Рада: період становлення // Укр. іст. журн. – 2007. – № 2. – С. 23–46; *Верховцева І. Г.* Діяльність земств Правобережної України (1911–1920 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Черкаси, 2004; *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. – М., 1990; *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983; *Копиленко О., Копиленко М.* Держава і право України. 1917–1920. – К., 1997. – С. 29–33; *Лебедева І. М.* Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Запоріжжя, 2003; *Мироненко О.* Національні органи місцевої влади і управління // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – С. 333–335; *Ревегук В.* Полтавщина в добу Української революції 1917–1920 рр. – Полтава, 2002; *Рум'янець В. О.* Українська державність у 1917–1922 рр. Національно-демократична і радянська альтернативи: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 1998; *Солдатенко В. Ф.* Українська революція: історичний нарис. – К., 1999.

<sup>2</sup> Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб.: У 2 т. – Т. 2: Лютий 1917–1996 рр. / За ред. В. Д. Гончаренка. – К., 1997. – С. 9.

розробки нормативної бази, громадські організації стихійно розпочали формування таких місцевих установ, які претендували на владу. Вони ініціювали створення громадських, земельних, продовольчих та фабрично-заводських комітетів<sup>1</sup>. Так, 1 березня 1917 р. під час засідання управи Київської міської думи за участю депутатів Державної думи В. Демченка і Д. Чичагова, представників від земства, робітничих профспілок, національних і кооперативних організацій, воєнно-промислового комітету було ухвалено рішення про створення Ради об'єднаних громадських організацій Києва та її виконавчого комітету, які повинні зосередити всю повноту влади у місті. До складу Ради ввійшли представники від міського громадського управління, губернської, міської та повітової управ, земського союзу, союзу міст, воєнно-промислового комітету, біржового комітету, національних, кооперативних і робітничих організацій, товариств — всього 58 осіб<sup>2</sup>. Рада прийняла рішення щодо координації своїх дій з Тимчасовим урядом, але вже 4 березня з будинку Київської міської думи, де розташувалася Рада, було знято російський прапор і вивішено жовто-блакитний український прапор<sup>3</sup>.

Третього березня 1917 р. на спільному засіданні Полтавської міської думи і Полтавської губернської земської управи під головуванням С. Іваненка було прийнято рішення про створення Комітету громадського спокою у складі 37 осіб на чолі із міським головою С. Семененком. Міська дума і земська управа сформували тимчасовий склад комітету, визначили його завдання та рекомендували створення таких комітетів у повітових містах губернії. П'ятого березня відбулося перше засідання Комітету громадського спокою, на якому було прийнято рішення про призупинення діяльності жандармського управління, встановлення контролю за діяльністю пошти і телеграфу, посилення охорони банків та про підготовку до проведення маніфестації. Сьомого березня комітет оприлюднив постанову Тимчасового уряду щодо передачі повноважень губернатора — губернському комісарові, а повітових справників — повітовим комісарам та ухвалив рішення про реорганізацію поліції у міліцію, про відрядження своїх членів у повіті для роз'яснення ситуації і про створення довідкового бюро, яке інформуватиме населення про основні політичні події. Наступного дня Комітет громадського спокою

<sup>1</sup> Діяльність земельних і продовольчих комітетів Тимчасовий уряд узаконив у квітні 1917 р. (див.: *Ерошкін Н. П.* Вказ. праця. — С. 331–332).

<sup>2</sup> Див.: *Верстюк В. Ф.* Вказ. праця. — С. 29.

<sup>3</sup> Історія держави і права України: Підручник: У 2 т. / За ред. В. Я. Тація та ін. — К., 2003. — Т. 2. — С. 22.

було реорганізовано у Полтавський губернський громадський комітет<sup>1</sup>, який тимчасово розмістився у приміщенні губернського земства<sup>2</sup>.

Дев'ятого березня відбулося перше засідання Полтавського губернського громадського комітету під головуванням члена губернської земської управи В. Кияниціна. У його роботі брали участь 18 осіб — представників від земств, політичних партій, громадських організацій. Секретар вів протокол засідань комітету, який затверджували члени комітету. Питання, що виносилися на розгляд громадського комітету, всебічно обговорювалися; постанови ухвалювалися шляхом відкритого голосування. Отже, порядок діяльності громадського комітету мав демократичний характер і будувався на тих самих принципах, що були властиві земствам.

Громадський комітет прийняв постанови про ліквідацію губернського жандармського управління, формування продовольчих комітетів, роззброєння поліції та виділення приміщення для Ради робітничих депутатів<sup>3</sup>. Комітет ухвалив рішення про реформування газети «Губернские ведомости», а згодом заснував власний друкований орган — «Вісник Полтавського губернського громадського комітету», який виходив українською мовою.

На черговому засіданні Полтавський губернський громадський комітет визнав за необхідне поповнити склад земських зборів представниками тих груп населення, які раніше не брали участі у роботі органів земського самоврядування<sup>4</sup>, на підставі чого у травні 1917 р. було проведено довибори у губернське земство.

Полтавське повітове земство офіційно заявило про свою підтримку демократичних перетворень організації державної влади Росії, які сталися після лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. За рішенням Полтавських надзвичайних повітових земських зборів 11 березня 1917 р. було відправлено телеграми главі Тимчасового уряду Росії князю Г. Є. Львову і голові Тимчасового комітету Державної думи В. М. Родзянко. Земці вітали уряд «вільної Росії» і висловлювали надію на проведення ним демократичних реформ, які серед іншого повинні стимулювати розвиток земського самоврядування. Того ж дня Полтавські

<sup>1</sup> Полтавщина. Історичний нарис. — Полтава, 2005. — С. 193; Державний архів Полтавської області (далі — ДАПО). — Ф. 772, оп. 1, спр. 3: Положення про губернські і повітові громадські комітети. — Арк. 39.

<sup>2</sup> Полтавские губернские ведомости. — 15 ноября 1917.

<sup>3</sup> ДАПО. — Ф. 772, оп. 1, спр. 3. — Арк. 40.

<sup>4</sup> Там само. — Арк. 39.

повітові земські збори, спираючись на рішення Полтавського губернського громадського комітету, ухвалили постанову про запровадження повітового та волосних громадських комітетів. Повітовий громадський комітет мав очолити повітовий предводитель дворянства — голова повітових земських зборів, що було цілком закономірно, зважаючи на дворянський склад повітових земських зборів. Від повітового земства до його складу повинні були увійти шість гласних, члени управи і шість земських службовців. У роботі повітового громадського комітету мали право брати участь представники від волосних громадських комітетів, по три представники від кооперативних установ, міської думи і ради робітничих депутатів, а також два представники від мирової юстиції<sup>1</sup>.

Згідно із зазначеною постановою волосні громадські комітети повинні були формуватися із числа представників від сільських товариств, земських службовців, церковних приходів і волосних попечительств. Кількісний склад волосних громадських комітетів Полтавські повітові земські збори не встановлювали<sup>2</sup>. До функцій громадських комітетів постанова відносила здійснення заходів по підтримці сільського господарства, забезпечення населення предметами першої необхідності, організацію постачання армії, підготовку до впровадження волосного земства, сприяння повітовому комісарові Тимчасового уряду по організації міліції, інформування населення<sup>3</sup>.

Отже, постанова Полтавського повітового земства про запровадження повітового та волосних громадських комітетів свідчить, що земство делегувало громадським комітетам частину своїх повноважень, але залишало за собою керівництво та контроль їх діяльності. Земство розглядало громадські комітети як представницькі установи, що повинні забезпечувати проведення політики Тимчасового уряду в регіонах. Розробка Полтавськими повітовими земськими зборами положення про повітовий і волосні громадські комітети стала першою спробою підготовки локального нормативно-правового акта, який урегулював діяльність комітетів.

16 березня 1917 р. Полтавський губернський громадський комітет прийняв Положення про Полтавський губернський громадський комітет та Положення про повітові громадські комітети (далі — Положення) — локальні нормативно-правові акти, які урегулювали діяльність гро-

<sup>1</sup> Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 2.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

мадських комітетів на території Полтавської губернії. Положення визначали статус громадських комітетів як органів Тимчасового уряду по адміністративному управлінню губернією і повітами.

Згідно з Положенням про Полтавський губернський громадський комітет до його складу входили: губернський комісар Тимчасового уряду, шість представників від губернського земства, по два представники від повітових громадських комітетів, чотири — від Полтавського міського громадського комітету, два — від Полтавської міської думи, шість — від службовців губернського земства, дванадцять — від Ради робітничих депутатів, три — від офіцерів Полтавського гарнізону, два — від духовенства, по одному представнику від Полтавської Переселенської організації та інших громадських і професійних організацій — всього 67 осіб<sup>1</sup>. Таким чином, земство не претендувало на кількісну перевагу у громадських комітетах. Восьмого липня 1917 р. губернський громадський комітет прийняв постанову, яка передбачала суттєве збільшення його складу, зокрема, за рахунок залучення 90 осіб — представників від Селянських спілок. Постанова встановила проведення засідань як у широкому складі — 240 осіб, так і у вузькому — 91 учасник засідання<sup>2</sup>. На практиці засідання губернського громадського комітету у широкому складі не проводилися. Кількість учасників, як правило, була значно меншою, порівняно із передбаченим вузьким складом учасників комітету (у середньому 30–40 осіб). Це пояснюється падінням політичного авторитету Тимчасового уряду серед членів Селянських спілок та Рад робітничих депутатів.

Положення не врегульовувало питання формування посади голови губернського громадського комітету. Фактично засідання комітету проходили під головуванням В. Кияниціна, якого на цю посаду обрали члени комітету. Губернські комісари — спочатку С. Іваненко, а з липня 1917 р. — А. Ливицький не претендували на керівництво громадським комітетом, вони лише зрідка брали участь у його засіданнях, адже Тимчасовий уряд не намагався підпорядкувати комітети<sup>3</sup>. Але у деяких губерніях, як, наприклад, у Харківській, губернський комісар очолював громадський комітет.

Невизначеним залишився і порядок діяльності громадського комітету. Він функціонував, спираючись на досвід практичної діяльності

<sup>1</sup> ДАПО. – Ф. 772, оп. 1, спр. 3. – Арк. 10.

<sup>2</sup> Там само. – Арк. 72.

<sup>3</sup> Див.: *Ерошкін Н. П.* Вказ. праця. – С. 328.

органів місцевого самоврядування — міської думи та земських зборів. Окремою постановою Полтавський губернський громадський комітет встановив періодичність його скликання — двічі впродовж тижня<sup>1</sup>.

До обов'язків губернського громадського комітету Положення відносило запровадження тимчасових органів місцевого управління, впровадження повітових та волосних громадських комітетів, забезпечення правопорядку і громадської безпеки, сприяння справі постачання армії, інформування населення. Виконавчим органом губернського громадського комітету була виконавча комісія. До її складу входили голова, два його заступники, секретар і голови окремих комісій (відділів) — по охороні громадського порядку, по забезпеченню населення продуктами харчування, по постачанню армії і по інформуванню населення<sup>2</sup>. Діяльність виконавчої комісії Полтавського губернського громадського комітету було налагоджено за досить короткий час. 20 березня 1917 р. розпочала свою роботу канцелярія виконавчої комісії<sup>3</sup>.

Відповідно до Положення повітові громадські комітети повинні були формуватися із повітового комісара Тимчасового уряду, п'яти представників від повітового земства, п'яти представників від земських службовців, двох представників від кожного волосного громадського комітету, трьох — від міського громадського комітету, а також із представників від робітничих та інших громадських організацій. Фактично у роботі комітету брала участь значно менша кількість членів, порівняно із складом, встановленим Положенням, що свідчить про поступове зниження його авторитету. 20 липня 1917 р. Полтавський повітовий громадський комітет змушений був ухвалити рішення про те, що він є правомочним за будь-якої кількості учасників.

Очоловав Полтавський повітовий громадський комітет голова Полтавської повітової земської управи Р. Ведмедь, що давало можливість земству впливати на рішення громадського комітету. Але, на думку окремих членів комітету, поєднання в руках однієї особи двох зазначених посад знижувало ефективність роботи голови комітету<sup>4</sup>.

Повітові громадські комітети виконували на території повіту такі ж функції, що і губернські комітети у межах губернії. Зазначене Положення вказувало, що повітові громадські комітети мали вирішувати справи місцевого значення, керуючись постановами Тимчасового уряду і Пол-

<sup>1</sup> ДАПО. – Ф. 772, оп. 1, спр. 3. – Арк. 42.

<sup>2</sup> Там само. – Арк. 10.

<sup>3</sup> Там само. – Арк. 43.

<sup>4</sup> Там само. – Арк. 91.

тавського губернського громадського комітету. Виконавча комісія повітового громадського комітету мала структуру і виконувала функції, аналогічні виконавчій комісії губернського громадського комітету<sup>1</sup>.

Таким чином, Положення про громадські комітети не врегулювало питання їх підпорядкування місцевій адміністрації, а також питання розмежування повноважень між громадськими комітетами і місцевим самоврядуванням.

Тимчасовий уряд та МВС Росії у березні 1917 р. ухвалили кілька постанов, якими визнавали діяльність громадських комітетів як тимчасових представницьких місцевих установ. МВС у своєму розпорядженні вказувало, що громадські комітети не замінюють органи місцевого самоврядування, а функціонують спільно із ними. Губернські комісари повинні спиратися на громадські комітети і узгоджувати із ними свою діяльність<sup>2</sup>. Але Тимчасовий уряд не визначив повноваження громадських комітетів. У міру того, як у травні — червні 1917 р. Тимчасовий уряд став звільняти з посад комісарів голів земських управ і призначати осіб, обраних громадськими комітетами<sup>3</sup>, їх роль в управлінні регіонами помітно зростає.

До вересня 1917 р. Полтавський губернський та повітові громадські комітети фактично виконували функції органів місцевої адміністрації. Вони брали участь у вирішенні кадрових питань, давали доручення місцевим державним установам та органам міського і земського самоврядування, зверталися до них із запитом, ставили питання про відміну незаконних рішень місцевих органів влади, розглядали питання щодо ціноутворення і оподаткування, контролювали діяльність пошти і телеграфу, організовували забезпечення населення предметами першої необхідності, надавали допомогу суб'єктам господарювання, забезпечували охорону громадського порядку та ін.<sup>4</sup>

19 березня 1917 р. Тимчасовий уряд прийняв постанову, згідно з якою губернські та повітові комісари повинні були розпочати формування волосних громадських комітетів. Але їх створення та діяльність ускладнювалося низкою факторів. Так, до впровадження у вересні 1917 р. во-

<sup>1</sup> ДАПО. — Ф. 772, оп. 1, спр. 3. — Арк. 9.

<sup>2</sup> Див.: Герасименко Г. А. Земства в февральской буржуазно-демократической революции // История СССР. — 1987. — № 4. — С. 86.

<sup>3</sup> У липні 1917 р. Тимчасовий уряд звільнив із посади Полтавського губернського комісара С. Іваненка, який одночасно займав посаду голови губернської земської управи, і призначив на цю посаду обраного Полтавським губернським громадським комітетом Золотоношського повітового комісара А. Ливицького.

<sup>4</sup> ДАПО. — Ф. 772, оп. 1, спр. 3. — Арк. 81, 91–95.

лосного земства влада у межах волості належала волосному селянському правлінню<sup>1</sup>. Найвпливовіші на території Полтавщини селянські організації — Селянські спілки не були зацікавлені в діяльності волосних громадських комітетів. У червні 1917 р. Селянські спілки почали створювати альтернативні громадські установи, які претендували на владу, — Ради селянських депутатів<sup>2</sup>. Окрім цього, повітові земства не мали коштів для фінансування волосних громадських комітетів. Так, Полтавський повітовий громадський комітет у липні 1917 р. звертався з клопотанням до повітової земської управи про фінансування Остапівського волосного громадського комітету<sup>3</sup>. Тимчасовим урядом не було введено інститут волосного комісара, який би сприяв впровадженню волосних громадських комітетів. Тому діяльність волосних громадських комітетів з питань адміністративного управління територією волості здебільшого мала формальний характер.

Партійний склад громадських комітетів не був однорідним. До них входили представники різноманітних російських і українських політичних сил від ліворадикальних партій до поміщицьких організацій<sup>4</sup>. На території України громадські комітети були, як правило, кадетськими. У Полтавському губернському і повітовому громадських комітетах переважали українські есери<sup>5</sup>. Але така перевага була незначною і, незважаючи на те, що основним завданням партії есерів було створення Української автономії у складі Росії, громадські комітети не підтримували Центральну Раду. Так, Полтавський губернський громадський комітет, виконуючи настанови Тимчасового уряду, засудив прийняття I Універсалу<sup>6</sup>.

У серпні 1917 р. роль губернських і повітових громадських комітетів у здійсненні управління на місцях почала послаблюватися. Із їх складу стали виходити як представники ліворадикальних, так і поміщицьких партій. Восени громадські комітети остаточно втратили адміністративний контроль над ситуацією на території Полтавської губернії. Продовжуючи вести політичну діяльність, громадські комітети засудили більшовицький переворот у Росії і не підтримали проголошення III Універсалом Центральної Ради автономії України, а тому після падіння Тимчасового уряду вони лишилися підтримки вищих органів влади. 17 листо-

<sup>1</sup> Див.: *Ерошкин Н. П.* Вказ. праця. — С. 328.

<sup>2</sup> Див.: *Ревегук В.* Вказ. праця. — С. 32.

<sup>3</sup> ДАПО. — Ф. 772, оп. 1, спр. 3. — Арк. 95–96.

<sup>4</sup> История государственного управления России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vusnet.ru>

<sup>5</sup> Див.: *Ревегук В.* Вказ. праця. — С. 33.

<sup>6</sup> ДАПО. — Ф. 772, оп. 1, спр. 3. — Арк. 81.



пада 1917 р. Полтавські повітові земські збори ухвалили рішення про розпуск повітового і волосних громадських комітетів, що діяли на території повіту<sup>1</sup>. Згодом припинив свою діяльність і Полтавський губернський громадський комітет.

Підсумовуючи зазначене, можна констатувати, що рішення про створення та ліквідацію громадських комітетів ухвалювали органи місцевого самоврядування — міські думи і земські збори. Земські нормативно-правові акти кваліфікували громадські комітети представницькими установами, що діють при органах місцевого самоврядування з метою проведення політики Тимчасового уряду в регіонах. Постанови громадських комітетів визначали їхнє правове становище як органів Тимчасового уряду з адміністративного управління у губерніях, повітах і волостях. Проте юридично статус громадських комітетів залишався неврегульованим. Тимчасовий уряд визнавав діяльність громадських комітетів як тимчасових представницьких місцевих установ, що покликані сприяти губернським і повітовим комісарам, але офіційно адміністративних повноважень їм не надавав.

Між земствами і громадськими комітетами не було налагоджено взаємодії з питання управління регіоном. По суті вони конкурували у боротьбі за владу. Основне політичне протиріччя між ними полягало в тому, що земства підтримували діяльність Центральної Ради з метою утворення Української автономії, а громадські комітети, як правило, виступали проти цього.

---

<sup>1</sup> Постановлення надзвичайних земських зборів 17 листопада 1917 р. Полтавське повітове земство. — Полтава, 1918. — С. 8–9.