

I. С. Кушко

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського
ORCID: 0000-0003-3803-1809

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

Державотворчі процеси в роки Української революції 1917–1921 рр. відбувалися у складних суспільно-політичних умовах. Події, які відбуваються нині на території України, можна сміливо порівнювати з подіями періоду Директорії: зовнішні вороги, агресія з боку Російської Федерації, реформи у сфері державного будівництва, пошук власної моделі розбудови структури органів місцевого самоврядування. Щоб не втратити державу, як це було у на початку ХХ ст., потрібно розглянути трагічні уроки минулого. Дослідження місцевого самоврядування періоду Директорії має юридичне значення, оскільки враховує традиції, історичний досвід, українську ментальність, що дає змогу розробити і запровадити власну структуру органів місцевого самоврядування. Методологія дослідження ґрунтується на поєднанні структурно-функціонального аналізу, порівняльно-правового методу, методу системності, структурно-функціонального методу, аналізу документів та порівняльного методі. Автор дотримувався в дослідженні принципів історизму, системності, науковості та верифікації. Наукова новизна роботи полягала в тому, що, використовуючи порівняльно-правовий метод, а також метод аналізу документів, автор аналізує структуру, повноваження органів місцевого самоврядування періоду Директорії. Досліджено причини, з яких не вдалося звести в життя ту структуру органів державної, що була запропонована політичною елітою. Директорії так і не вдалося розбудувати ефективну систему органів місцевого самоврядування з таких причин: не враховано політичну думку населення (громадяни не підтримували політику Директорії); відбувся розкол політичної верхівки; не вистачало фахових державних службовців (саботували розбудову органів місцевої влади, призначалися на посади неблагонадійні елементи); частина високоосвіченого населення не мала права бути обраними в органи місцевого самоврядування (поміщики, капіталісти); законодавча політика Директорії в розбудові органів місцевої влади була непослідовною, що призводило до суперечностей між військовою і цивільними адміністраціями.

Ключові слова: державні органи, комісар, губернія, повіт, волость, міські та земські думи.

Постановка проблеми. У сучасний період розбудови української державності, в час проведення реформ із децентралізації влади, які мають на меті розбудову держави європейського зразка, пошук власної універсальної моделі розвитку органів місцевої влади передбачає дослідження українського державотворення періоду 1917–1920 рр. Історія становлення та розвитку органів місцевого самоврядування має юридичне значення, оскільки враховує традиції, історичний досвід, українську ментальність, що уможливорює запровадження власної моделі органів місцевого самоврядування.

Історія розвитку державних органів управління періоду 1918–1920 рр. тісно переплітається із сучасним періодом. У наш час є також присутність російських військ на території України. Без їхньої підтримки ДНР і ЛНР не проіснували б і кількох тижнів. З огляду на це актуально простежити ситуацію з розвитку та становлення органів місцевого самоврядування періоду Директорії Української народної республіки. У 2015 р. було ухвалено законопроект «Про військово-цивільну адміністрацію», в якому прописувалося повноваження і порядок діяльності адміністрації у прифронтовій зоні, яка утворилася внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Цей

законопроект тісно переплітається з інструкціями, розпорядженнями Міністерства внутрішніх справ доби Директорії. Розбудова та контроль за діяльністю органів місцевої влади покладалися на Міністерство внутрішніх справ. Постійні війни, які вела Українська народна республіка (УНР) проти більшовиків, поляків, білогвардійців, призвели до того, що органи місцевого самоврядування набули виразних ознак військово-цивільної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розбудова органів місцевого самоврядування є предметом дослідження як сучасних істориків, так і дослідників державно-правових явищ доби Директорії Української народної республіки 1918–1920 р. Серед дослідників варто виділити П. Гай-Нижника, І Терлюка, А. Присяжнюка, М. Копиленка, О. Вітюка, Я. Шинкарука, використано мемуари державних службовців та учасників політичних процесів П. Христюка, І. Мазепи.

Використовувалися періодичні видання періоду Директорії та нормативно-правові документи, закони, постанови, інструкції, циркуляри: «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Закон про створення при адміністративно-політичному департаментові міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітнього відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах», «Закон про цивільне управління при головній команді військ УНР», «Наказ Директорії про утворення комісії постачання», «Постанова Директорії про заборону агітації проти Української народної республіки» інструкції та циркуляри Міністерства внутрішніх справ «Про тимчасову організацію влади на місцях», «Інструкція щодо сільського управління», «Коротка інструкція для сільських десятських».

Мета статті – простежити етапи розвитку та структуру органів місцевого самоврядування і їх повноваження періоду Директорії Української народної республіки.

Виклад основного матеріалу. У період антигетьманського повстання 1918 р. Директорія видавала різні нормативно-правові документи, в яких зазначалися місце, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в боротьбі проти Гетьманату. 21.11.1918 р. було опубліковано «Оповіщення Директорії Української народної республіки», в якому повідомлялося про відновлення дум і земств: «...власть народів, його виборним людям,

повернувши назад демократичні думи та земства» [21, арк. 2]. У постанові Директорії «Про заборону агітації проти Української народної республіки» від 26.11.1918 р. зазначалося: «Влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії. Комісарам Директорії твердо і під страхом наказується прийняти всі заходи щодо захвату власті якими-небудь групами» [20, арк. 18–19]. Для забезпечення армії та населення продуктами харчування на органи місцевої влади покладалося створення «комісії постачання» [3, с. 389]. Комісарам губернії та повітам було доручено охорону об'єктів промисловості, охорону лісів, а також забезпечення правопорядку [3, с. 388]. У грудні 1918 р. видано наказ про заснування Відділу внутрішніх справ при Директорії УНР. До обов'язків новосформованого відділу належало тимчасове керування справами адміністративного управління та територіями УНР, розбудовування адміністративного апарату в губерніях і повітах відповідно до законодавства. Завідувач відділом користувався такими ж правами, що і міністр внутрішніх справ, був підзвітний Директорії [2, с. 432–433].

Після Трудового Конгресу Українська народна республіка взяла курс на розвиток у країні «трудового принципу», але частина політичної верхівки не бажала впроваджувати цей принцип. Ці дані зустрічаємо в мемуарах П. Христюка: «На основі всенародного голосування мають бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева власть, в інтересах національної оборони, повинна належати довіреним правительству УНР – комісарам, які повинні працювати в контакт і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорціонально від селян і робітників» [14, с. 67]. На основі рішень Трудового конгресу було зроблено спробу поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. Основні засади цієї новації на законодавчому рівні було визначено в підготовленому Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу». У законі передбачалося, що повітові і губерніальні конгреси трудового народу, які скликалися із селянства, робітників і трудової інтелігенції, мали слідкувати за діяльністю місцевих органів влади і виконанням ними законів українського уряду. Структура органів місцевої влади мала складатися з повітових та губернських конгресів трудового народу, а також організаційних комісій як постійних

органів управління влади на місцях. Для організації конгресів мали створюватися губернські й повітові комісії, до складу яких мали входити губернський, повітовий комісари або їхні заступники, два представники від селянських спілок і по одному представнику від робітничого союзу і губернської народної управи. На першому засіданні обиралися секретар і головуючий. Закон чітко окреслював, що у конгрес мають входити тільки селянство, робітники і трудова інтелігенція з тими обмеженнями, які прописувалися в інструкції до виборів у Трудовий Конгрес [3].

У повітовий конгрес входили уповноважені від селянських сходів: один представник від 500–2000 мешканців населених пунктів і два уповноважених від сіл із більшим населенням. Делегували до конгресу робітників та трудову інтелігенцію. Кількісний склад затверджувала повітова організаційна комісія, але закон окреслював відсотковий склад робітників і трудової інтелігенції. Робітників мало бути не більше 30 %, але не менше 10 % від загальної кількості повітового конгресу, а трудової інтелігенції, відповідно, 20 %, але не менше 10 % [3]. Губернські конгреси формувалися з представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їх частки серед населення, кількісний склад формувала губернська організаційна комісія.

На перших засіданнях конгресів мали обирати голову й секретаря. Рішення конгресу були правомочні, якщо на засіданнях, які скликалися один раз на три місяці, на яких давалася оцінка виконаній роботі й отримувалися нові директиви щодо подальшої їхньої роботи, брала участь половина делегатів. У разі виникнення питань щодо чесності проведених виборів мали подаватися скарги, які передавалися по ланці виконавчої влади. Постанови повітових комісій оскаржували губернські комісії, а постанови останніх – Всеукраїнська комісія у справах виборів, яка складається з трьох осіб за рішенням президії Всеукраїнського трудового конгресу [3].

До повноважень місцевих конгресів та їх виконавчих органів входили боротьба з контрреволюцією й анархією, політичний контроль над діями місцевих органів влади, висування кандидатур на посади у вищій органі влади (комісаріату, міліції), а також розслідування зловживань гетьманським урядом.

Спроба запровадження «трудового принципу» для органів місцевого самоврядування виявилася неефективною і недієздатною, частина населення не мала публічно-правової правоздатності і не входила до органів державного управління (поміщики, капіталісти). Опоненти Директорії почали звинувачувати її в більшовизмі. Система побудови державних органів влади за цим принципом розколола політичну еліту на кілька таборів, що не сприяло розвитку держави. Директорія в основу органів місцевої влади поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що були створені при гетьмані П. Скоропадському. Керівництво поточною роботою державних органів управління на місцях покладалося на Міністерство внутрішніх справ. Діяльність органів місцевого самоврядування регламентували документи, підготовлені Міністерством внутрішніх справ, циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», «Інструкція по сільському управлінню» та «Коротка інструкція для сільських десятських», в яких визначалися порядок організації в селах органів громадського управління та їхньої устрій, компетенція, права і обов'язки.

Директорія після поразки впровадження «трудового принципу» активно займалася розробкою законопроекту про місцеве самоврядування. Була скликана комісія з розробки цього законопроекту, і у жовтні 1919 р. у газеті «Шлях» було надруковано резолюцію, в якій містилися висновки: повноваження органів місцевого самоврядування мають охоплювати місцеві інтереси, а також має передаватися частина функцій державного управління (все це повинно окреслюватися в новому законопроекті); органи самоврядування мають бути автономними, державно-адміністративні функції органи самоврядування мали виконувати на основі закону за дорученням державного уряду, мали існувати з адміністративними органами центральної влади; нагляд представників центральних органів за місцевим самоврядуванням здійснюється згідно із законом; органи самоврядування мають бути залежними один від одного на підставі закону [6, с. 1].

Відповідно до нової резолюції, виробленої комісією, місцеві влади мали об'єднуватися зі спілками, які діяли на відповідній території, що зумовило б ефективну політику у сфері досягнення спільних інтересів. Було розширено компетенцію радам сіл, до якої входили дотримання правопорядку через сформування

штату місцевої сторожі, контроль за роботою торгової, будівельної, дорожньої справ, боротьба зі спекуляцією на своїй території, видання актів громадського стану. Розширено права сіл у земельних справах, освіті, охороні здоров'я. Додавався також контроль за веденням народного господарства й фінансовими справами. Радам сіл дозволялося формувати власний бюджет [6, с. 1].

У наступному випуску газети «Шлях» Директорія опублікувала своє бачення розбудови земського й міського самоврядування, вони відігравали важливе значення, формувалися за європейським зразком парламентаризму, але з обмеженими функціями. На управи покладалися культурно-просвітницькі та господарські зобов'язання. Скликалися вони на основі загального, прямого, рівного, таємного і пропорційного виборчого права і мали відображати настрої громадянства та їхню волю. Керівництво роботою земських зібрань, міськими думами виконував комісар, а їхні взаємини регламентувалися російським революційним законодавством [7, с. 1].

У червні 1919 р. Міністерство внутрішніх справ прийняло циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», в якому прописало структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування. На рівні села представником адміністративної влади був сільський комісар, який відповідно до інструкції мав бути «обов'язково грамотним» та мав свою печатку. Його обирали на сільському зібранні та затверджував повітовий комісар. Термін перебування на посаді становив півроку. Якщо в селах не було обрано сільського комісара, то його мали право призначити губернський або повітовий комісар за рекомендацією місцевих громадських організацій «Просвіта», «Селоспілка». На допомогу сільському комісару громада обирала заступника, який також затверджувався повітовим комісаром. У разі відсутності або хвороби комісара його обов'язки виконував заступник. Також на допомогу комісару громада вибирала від одного до трьох помічників. Для збору податків обирався сільський збирач [12].

У селі на десять дворів обирався десятник. Їх скликав сільський комісар для вирішення термінових питань. В обов'язки десятника входили виконання міліцейських повноважень, підтримання порядку на ярмарках і зібраннях громади, конвоювання арештованих до районних відділків. Сільському комісару, його

помічникам і збирачу, громада затверджувала платню. Десятнику платня не передбачалася [8, с. 116–118].

До обов'язків сільського комісара входили:

- забезпечення громадського порядку до моменту створення повітової поліції;

- недопущення агітації проти Української народної республіки, а сама агітація мала проводитися за дорученням повітових і губернських органів влади. Комісар не мав допускати мародерства і повстань. Для придушення повстань дозволялося застосовувати зброю поліції;

- виконання наказів уряду щодо мобілізації та призову до збройних сил Української Народної Республіки;

- впровадження наказів, розпоряджень, постанов уряду УНР, ознайомлення з ними населення і оголошення їх на зборах громади;

- повідомлення повітового комісара про осіб, що ухиляються від мобілізації, та дезертирів, притягнення їх до відповідальності за законами військового часу. У питаннях мобілізації мала допомагати повітова міліція і народна самооборона;

- допомога війську, особливо у прифронтовій зоні, продуктами харчування та доглядом за пораненими військовослужбовцями.

- скликання і розпуск зборів громади, на яких він головує, подає до розгляду питання, що стосуються громади і зібрання. Зібрання вважаються правомочними, якщо на них присутні сільський комісар і не менше половини членів сільської громади. Рішення громади записуються в книгу «Приговорів». Книга має бути прошнурованою і завіреною печаткою волосного комісара. Копії рішень громади із книги мали передаватися через волосного комісара повітовому.

Скарги на незаконні розпорядження сільського комісара подаються до повітового комісара [8, с. 116–118].

Влада у волості мала формуватися з Волосної народної управи. Голова волосної управи виконував обов'язки волосного комісара, але мав бути затверджений повітовим комісаром. Заступника обирали із волосної управи за поданням комісара і затверджується повітовим. При Волосній народній управі мала формуватися канцелярія, яка також обслуговувала волосного комісара. Канцелярія мала свою печатку, яка була окремою від Волосної народної управи. До обов'язків комісара входили виконання

розпоряджень вищих органів влади і ознайомлення населення в межах своєї волості, нагляд за роботою сільського комісара, постійний зв'язок із ним і повітовим комісаром, надання допомоги у проведенні мобілізації, складання списків призовників, ведення обліку військового реманенту(коні, вози та інше.), контроль за відновленням Волосної земельної управи, а також організація при управі продовольчого відділу; волосний комісар був підзвітний повітовому, щотижня подавав відомості щодо справ у волості, а в особливих випадках мав терміново повідомляти. За невиконання законних вимог та розпоряджень волосних і сільських комісарів несеться відповідальність. Їхні справи передавалися до мирових суддів, які призначали штраф до 600 гривень або ув'язнення до 6 місяців [12].

Владу в повіті формував губернський комісар за домовленістю з місцевими громадськими організаціями. Вони призначали повітового комісара, котрий затверджувався Міністерством внутрішніх справ. Обов'язки повітового комісара:

- виконувати всі розпорядження влади та наглядати за їхнім виконанням на селі й волості, контролювати діяльність та організацію сільських, волосних та повітових комісаріатів на підставі інструкцій Міністерства внутрішніх справ;

- займатися організацією самоохорони¹ в селах і містечках відповідно до наказів Ради народних міністрів від 11 червня 1919 р., а також слідкувати за відновленням вертикалі міліцейських органів на таких підставах: повітовий комісар допускає до виконання обов'язків повітового начальника поліції особу, яку затверджує губернський комісар; повітовий начальник міліції формує штат працівників, призначає районних начальників міліції, штат має укомплектовуватися з осіб, які не мають із комісарами родинних і близьких знайомств і проживають за межами волості;

- допомагати у відновленні діяльності Волосних народних управ, у разі відсутності відповідного числа членів, мають бути вибрані з кандидатів на волосних зібраннях;

- сприяти у відновленні діяльності Повітових народних управ, при яких має створюватися продовольчий відділ, а також повітова земель-

на управа відповідно до інструкцій Губерніальної продовольчої організації та Губерніальної земельної управи;

- проводити мобілізацію та призов у повіті;
- проводити інформаційну роботу з населенням і роз'яснювати громадянам закони про місцеве управління. Комісар має утворити інститут волосних інструкторів-інформаторів на чолі з повітовим інструктором. Штат волосних інструкторів укомплектовується за можливістю з місцевого населення і за рекомендацією волосної управи. Повітова інструкторська організація підзвітна комісару, який після формування штату скликає повітовий з'їзд волосних інструкторів-інформаторів. До штату інструкторів-інформаторів при повітовому комісару входять повітовий інструктор-інформатор, його заступник, урядовець і волосні агенти (один на волость). У разі неуконплектування штату волосних інструкторів-інформаторів треба скликати з'їзд представників всіх волостей не менше двох від волості, обраних волосною управою або волосним зібранням для ознайомлення з сучасним станом та порядком відновлення органів місцевого самоврядування;

- згідно з законами Української народної республіки арештовувати на строк до 10 діб громадян, яких підозрюють в антиукраїнській діяльності. Суддів дозволялося затримувати лише за згодою і постановою загальних зборів суддів, до яких вони належать, а працівників прокуратури – за згодою міністерства юстиції. В окремих випадках строк затримання можна було продовжити;

- перевіряти на законність рішення сільських зборів, у разі порушення закону можна було їх відмінити [12].

Найвищим представником адміністративної влади в губернії є губернський комісар, якого призначав і затверджував міністр внутрішніх справ. До компетенції губернського комісара належали виконання законів і розпоряджень уряду УНР та контроль за виконанням їх державними інститутами та громадськими установами, відновлення повітових комісарів та нагляд за їхньою роботою, контроль за діяльністю відповідно до цієї інструкції за селом, волостю, повітом, створення губернської народної самоохорони, відновлення структурного апарату міліції та забезпечення в населених пунктах правопорядку, виконання військової повинності, мобілізації, яка мала здійснюватися в контакті з військовою владою, видання спеціальних

¹ Народна самоохорона – тимчасова організація, яка утворювалася задля допомоги міліції на підтримання порядку в населених пунктах, а також допомагала у звільненні населених пунктів від більшовиків.

відозв, а також розповсюдження через інструкторів-інформаторів агітації серед населення губернії про мобілізацію та її значення для Української народної республіки, відновлення діяльності Губернської народної управи, утворення при них продовольчого відділу згідно з інструкціями Міністерства народного господарства, Губернської земельної управи, Міністерства земельних справ. Для ефективної діяльності продовольчого відділу дозволялося створення колегії при Губернській народній управі з представників губернського комісаріату, народної, земельної та продовольчої управ, скликати повітових інструкторів-інформаторів, повітових комісарів, координувати їхню роботу. До штату інструкторів-інформаторів при губернському комісарі входили губернський інструктор-інформатор, заступник, експедитор, урядовець. Комісару надавалося право видавати постанови щодо громадського порядку, зміст яких не мав суперечити законам і розпорядженням УНР. За порушення цих постанов накладався штраф 6000 гривень, або арешт на 3 місяці [12].

Губернський і повітовий комісари щотижня мали звітувати. Міністерством було розроблено зразок, за яким мав формуватися звіт. У ньому мали подаватися такі відомості: робота адміністрації в повіті, волості, селі; ставлення місцевого населення до влади; висвітлюватися робота міліції чи утворено самоохорону, якщо ні, то з якої причини, ставлення населення до самоохорони; звіт про пограбування, вбивства чи інші події в повітах, волостях, селах і як щодо цих подій проявляє себе начальник міліції; інформація щодо мобілізації в населених пунктах, кількості дезертирів, яка робота проводиться сільськими і волосними комісарами, як працює новостворений інститут волосних інструкторів-інформаторів, яку роботу проводить серед населення щодо інформування населення; санітарно-епідеміологічний стан губернії; звіт про втілення в життя земельної реформи; постачання армій продуктами харчування й забезпечення населення предметами першої необхідності; допомога сім'ям військовослужбовців; робота культурно-просвітницьких організацій [12].

У спогадах І. Мазепи знаходимо свідчення, що на місцях, по суті, було двовладдя. Не вистачало обізнаних, національно свідомих кадрів, влада постійно знаходилася в руках антиукраїнських сил, що не давало змоги успішно втілювати в життя політику центральних органів влади: «Бракує також працездатного державного

апарату, бо чи не маємо підготовлених людей, як у центрі, так і на місцях» [9, с. 103].

У січні 1919 р. було ухвалено закон «Про створення при адміністративно-політичному департаменті Міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітницького відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах», в якому повідомлялося, що закон мав на меті формувати в населення національно-політичну свідомість. На жаль, цей закон набрав чинності у липні 1919 р., коли був надрукований у «Віснику державних законів УНР». Директорія через свою непослідовність, політичні чвари втратила шість місяців у формуванні патріотизму в населення. Державна верхівка втратила контроль над розбудовою ефективною системою народовладдя. Сільське населення змушене було самостійно організувати народну самоохорону для захисту своїх домівок від численних бандитських формувань, які з'являлися на територіях повітів [8, с. 118].

Народна самоохорона мала створюватися в селах і містечках. Основне завдання самоохорони – охороняти населені пункти від грабіжників, затримувати антидержавних агітаторів, затримувати підозрілих осіб² населення не підтримувало політику держави в розбудові органів місцевого самоврядування;

– не вистачало патріотично налаштованих фахівців і державних службовців для виконання наказів, інструкцій, циркулярів Міністерства внутрішніх справ, на посади призначалися неблагонадійні елементи, які за переконаннями були проти Директорії;

– мала кількість громадських об'єднань, на які б можна було б спертися в процесі розбудови структури державного апарату;

– частина населення не мала публічно-правової правоздатності і не входила до органів державного управління;

Однією з проблем, з якою зіткнулися органи місцевого самоврядування у 1919 р., був спалах інфекційних захворювань (плямистий тиф, іспанка, туберкульоз, віспа, холера, коклюш, скарлатина). Жахливий стан боротьби з інфекціями озвучувався в тодішніх газетах, а також у звітах санітарних лікарів повіту. Завдяки зусиллям місцевих управлінців і медиків вдалося зупинити поширення інфекційних хвороб, але не надовго. Бездіяльність вищих органів влади і нестача медичних засобів призвела до гуманітарної катастрофи, що своєю чергою позначилося на боєздатності армії [13, с. 254].

² В інструкції не зазначалося, що малося на увазі під терміном «підозрілі»

Директорія у своїх планах хотіла перекласти на місцеве самоврядування проведення земельної реформи. Було розроблено багато нормативно-правових документів. У губерніях мала створюватися Губернська земельна управа, що складалася б із п'яти відділів. Навесні 1919 р. проведення земельної реформи було майже неможливим: по-перше, була складна політична ситуація в губерніях, частину губерній було втрачено, в інших не налагоджена система державного апарату; по-друге, закон про землю перекинувався інструкціями й розпорядженнями Міністерства земельних справ і земельними управами; по-третє, не вистачало кваліфікованих спеціалістів для впровадження реформи.

Постійні скарги до Міністерства внутрішніх справ щодо розмежування повноважень між цивільною адміністрацією і військовою у прифронтових зонах призвели до того, що у вересні 1920 р. був прийнятий закон «Про цивільне управління при головній команді військ УНР». Рада Міністрів на потребу могла передавати місцевості тилового району під Цивільне управління при головній команді військ УНР. Начальник цивільного управління призначався заступником міністра внутрішніх справ, який був підзвітний також Головному отаману військ УНР. У законі зазначалося, що міністр внутрішніх справ мав право наглядати за діяльністю начальника управління і давати доручення та директиви до виконання. Склад цивільного управління складався з референтів міністерств народного господарства, фінансів, земельних справ, юстиції, шляхів, пошт і телеграфів. Начальнику були підзвітні всі прифронтові комісари, державні й громадські установи, (крім державного контролю шляхів), через які він здійснював свою владу. Повноваження начальника цивільного управління припинялися після відновлення діяльності державних і громадських органів влади. Йому надавалося право видавати постанови, що стосувалися цивільного життя. Про всі розпорядження, які стосуються цивільного управління, він мав повідомляти Міністерство внутрішніх справ і голову Ради Міністрів [2, с. 504–505]. Цей законопроект був прогресивним, у ньому прописувалися майже всі моменти управління в прифронтовій зоні. Його можна порівняти із законопроектом 2015 р. «Про військово-цивільну адміністрацію». Він не вступив у дію через постійну війну з більшовиками і відступ армії УНР до Польщі. Наступ-

ною зміною, яка стосувалася органів місцевого самоврядування, стало скасування інституту комісарів, а на заміну їм прийшов начальник губернії і повіту [19, арк. 69]. Було змінено назву сільських комісарів – вони стали старостами громади. Цивільним управлінням було розроблену нову «Інструкцію щодо сільського управління» від 26.10.1920 р. Сільське управління утримувалося за кошти громади, до його складу входили староста, заступник, скарбник-зборщик, писар, десятник [2, с. 504]. Також розроблено і прийнято «Коротку інструкцію для сільських десятських», до обов'язків якого входили підтримання правопорядку, санітарного стану в населених пунктах, захист громадян, виконання розпоряджень сільського старости та представників влади. Це була найнижча ланка поліції [19, арк. 3–5].

Висновки і пропозиції. Отже, характеризуючи розбудову, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування періоду Директорії, можна дійти висновків, що розбудова органів відбувалася у два етапи: 1) побудова за «трудовим принципом», тобто, поєднавши державну владу з органами місцевої влади через конгреси і ради трудового населення, частина політичної верхівки відкинула «трудовий принцип», звинувативши Директорію в більшовизації; 2) було залишено адміністративно-територіальну структуру Української держави доби П. Скоропадського. При Директорії було сформовано Відділ внутрішніх справ, який займався розбудовою адміністративного апарату. Органи місцевої влади склалися з губернського, повітового, волосного, сільського комісарів. Губернські і повітові комісари мали контролювати роботу земських і міських дум, які формувалися на основі загального, прямого, рівного і пропорційного виборчого права. До обов'язків комісарів входили нагляд за виконанням нормативно-правових документів вищих органів влади, ознайомлення з ними населення, стеження за правопорядком, розбудовування органів місцевого самоврядування на відповідних рівнях та інше.

На жаль, Директорії так і не вдалося розбудувати ефективну систему органів місцевого самоврядування з таких причин: не враховано політичну думку населення (громадяни не підтримували політику Директорії); відбувся розкол політичної верхівки; не вистачало фахових державних службовців (саботували розбудову органів місцевої влади, призначалися на поса-

ди неблагонадійні елементи), частина високоосвіченого населення не мала права бути обраними в органи місцевого самоврядування (поміщики, капіталісти); законодавча політика Директорії в розбудові органів місцевої влади була непослідовна, що призводило до суперечностей між військовою й цивільними адміністраціями.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі є систематизація знань у сфері суспільно-правових відносин, структури, розбудови та повноважень органів місцевого самоврядування періоду Директорії Української Народної Республіки у 1918–1920 р., а також ефективне застосування висновків, набутих у процесі дослідження, в процесі написання лекцій, спеціальних курсів із проблем розбудови органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Архів Української народної республіки Міністерство внутрішніх справ справоздання губернських старост і комісарів (1918–1920). Упорядник В. Кавунник. Київ : Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського. 2017. 336 с.
2. Вербенський М.Г., Ярмиш О. Н., Проценко Т. О. та ін. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917–2017 рр.) в 6 т. Т. 1. Київ, 2012. 686 с.
3. Верстюк В. (відп. ред.) Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали. У 2 т. Т. 1. Київ : Видавництво імені Олени Теліги, 2006. С. 676–687.
4. Гай-Нижник П. Налагодження державної служби в добу Української революції. *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: Матеріали науково-практичної конференції Київ 18 листопада 2008 р.* Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 37–91.
5. Закон про створення при адміністративно-політичному департаментові міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітнього відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах. *Вісник Державних Законів Української Народної Республіки*. 21 липня 1919. С. 3.
6. Законопроект про місцеве самоврядування *Шлях*. 1919. 52. 23 жовтня. С. 1.
7. Земські і міські самоврядування. *Шлях*. 1919. 50. 21 жовтня. С. 1.
8. Кушко І.С. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. 9 жовтня. С. 114–119.
9. Мазепа. І. Україна в огні й бурі революції. Київ : «Темпора». 2003. 608 с.
10. Наказ Директорії УНР про утворення Відділу внутрішніх справ. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 17 грудня. С. 3.
11. Обіжник МВС губернським і повітовим комісарам щодо взаємовідносин з представниками волосної міліції та народною самообороною. *Вісник Української Народної Республіки*. 1919. 23. 23 липня 1919. С. 2.
12. Про тимчасову організацію влади на місцях: до п. п. губернських і повітових комісарів. *Міністерство внутрішніх справ*. Кам'янець-Подільський. Відділ міністерства внутрішніх справ, 1919. 14 с.
13. Рекрут В. Нариси життя Гайсинщини. Українська революція (1917–1921 рр.); Події. Особи. Роздуми. Книга II : Боротьба за державність України в роки гетьманату та становлення директорії УНР. Вінниця : ТОВ «Меркьюрі-Поділля», 2020. 844 с.
14. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції: 1917–1920 рр. Т. IV. 1922. 194 с.
15. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України.) Ф. 1092. – Оп. 2. – Спр. 11. – Арк. 113–114.
16. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Оп. 2. – Спр. 571. – Арк. 69.
17. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Оп. 2. – Спр. 63. – Арк. 68–69.
18. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Оп. 2. – Спр. 70. – Арк. 14–21.
19. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Оп. 4. – Спр. 9. – Арк. 3–5.
20. ЦДАВО України. Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 18–19.
21. ЦДАВО України. Ф. 269. – Оп. 1. – Спр. 474. – Арк. 2.

Kushko I. S. Organizational and legal status of local governments in the system of public administration of the Ukrainian People's Republic of the Directory era

State-building processes during the Ukrainian Revolution of 1917–1921 took place in difficult socio-political conditions. Today's events in Ukraine can be easily compared with the period of the Directory: external enemies, aggression by the Russian Federation, reforms in the field of state building, the search for its own model of building the structure of local government. In order not to lose the state, as it was in the early twentieth century, we need to explore the tragic lessons of the past. The study of local self-government of the Directory period has legal significance, as it takes

into account traditions, historical experience, Ukrainian mentality, which provides an opportunity to develop and implement its own structure of local self-government bodies. The research methodology is based on a combination of structural-functional analysis, comparative law, systematics, structural-functional, document analysis and comparative methods. The author followed the principles of historicism, systematization, scientification and verification. The scientific novelty of the work was that using the comparative legal method, as well as the method of document analysis, the author analyzes the structure, powers of local governments during the Directory. The reasons for the failure to implement the structure of state bodies proposed by the political elite have been studied. The Directory failed to build an effective system of local self-government for the following reasons: the political opinion of the population was not taken into account (citizens did not support the policy of the Directory); split of the political elite; there was a lack of professional civil servants (sabotaged the development of local authorities, appointed to positions not trustworthy elements), part of the highly educated population had no right to be elected to local government (landlords, capitalists); the legislative policy of the Directory in the development of local authorities was inconsistent, which led to contradictions between the military and civilian administrations.

Key words: *state bodies, commissioner, province, county, volost, city and zemstvo dumas.*