

Антонишин Андрій Павлович
Аспірант 3-го року навчання
Кафедри історії України і зарубіжних країн
Київського національного лінгвістичного університету

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ НА ПОДІЛЛІ 1918 РОКУ (ДОБА ГЕТЬМАНАТУ)

Зважаючи на складну ситуацію яка склалась в країні, Гетьман Павло Скоропадський вже в своєму першому зверненні до народу України пояснював зміну влади необхідністю врятувати національну державність від катастрофи, що насувається. Неспроможність Центральної Ради повноцінно здійснювати державотворення призвела до кризових тенденцій в суспільно-політичній і соціально-економічній сферах життя суспільства.

Стратегічною метою своєї діяльності Гетьман проголошував створення суверенної і сильної України. На вирішення цього завдання була спрямована внутрішньополітична програма П. Скоропадського, мета якої полягала у створенні сильної одноособової влади. Завданням керівництва було: припинення кризових тенденцій і здійснення стабілізації всіх сфер суспільного життя, а потім – проведення виборів до вищого представницького органу, який визначить майбутній державний устрій України [17, с. 1].

Реалізуючи власну внутрішньополітичну програму, Гетьман суттєво міняв всю адміністративну систему. Декларована Скоропадським ідея сильної влади заради проведення суспільно-політичних і соціально-економічних реформ втілилась у затверджених ним 29 квітня 1918 р. „Законах про тимчасовий державний устрій України”. Вся повнота влади зосереджувалась в руках Гетьмана, він призначав голову Уряду і за його поданням затверджувався кабінет у повному складі. Гетьман виконував всі владні функції тільки тимчасово – до обрання Сейму і відкриття його діяльності [9, с. 1]. Саме в подальшій, законодавчо оформленій ідеї скликання Державного Сейму, гетьман бачив можливість продовження планомірної праці над збудуванням української державності [36, арк. 3].

Після законодавчого закріплення головних засад нового державного устрою, уряд П. Скоропадського приступив до практичної реалізації нової політичної програми. Здійснити її було можливо лише при наявності сильної влади в регіонах.

Криза органів місцевої виконавчої влади поставила перед гетьманським урядом завдання якнайшвидше побудувати, відмінну від попередньої, структуру органів виконавчої влади на місцях, наповнити відповідним змістом обсяг повноважень представників адміністрації.

Необхідність створення сильної виконавчої влади в процесі державного будівництва була очевидною. Адже сумний досвід УНР свідчив, що неспроможність Центральної Ради налагодити чітку й ефективну систему управління, як одну з основних підвалин державності, поряд з іншими факторами, спричинили її поразку.

Реформа місцевих адміністрацій розпочалась майже відразу після державного перевороту на початку травня 1918 р. Вже 4 травня 1918 р. були призначені перші губернські старости Української держави. Офіційний наказ про усунення повітових комісарів та їх помічників з обов'язковою передачею всіх службових справ новопризначеним повітовим старостам 14 травня підписав міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб [10, с. 1; 39, арк. 6]. Повноваження і посаду старости було закріплено законом Гетьмана від 16 травня 1918 р. [33, арк. 1]. Згідно з положеннями закону представниками цивільної влади на місцях ставали губернські та повітові старости. Державно-політичний статус старост майже повністю відповідав російським губернаторам.

Паралельно, із здійсненням реформи місцевих адміністрацій, уряд провів заходи щодо обмеження діяльності деяких громадсько – політичних установ, що претендували на здійснення владних функцій на місцях і тим самим ускладнювали діяльність централізованої виконавчої влади. Міські думи своїми антигетьманськими резолюціями, прийнятими на початку травня 1918р., лише впевнили владу в необхідності проведення радикальних заходів стосовно них.

Тим більше, що в повітах стосунки представників державної влади з муніципалітетами були досить складними. Незадовільна господарська

діяльність і очевидна антиурядова позиція міських дум спричиняла їх розпуск. Причому подібні рішення приймалися не тільки старостами, як представниками гетьманської адміністрації на місцях, а й військовою владою в особі військових комендантів. Перевищення ними своїх повноважень стало наслідком надання останнім надмірних прав ще за доби Центральної Ради та відсутності чіткого розподілу меж компетенції військової й адміністративної влад, через що коменданти часто перебирали на себе виконавчі й розпорядчі функції.

Особливо гостро ця проблема постала в перші тижні після перевороту, коли апарат гетьманської місцевої адміністрації ще знаходився у стані формування, а на її діяльність досить великий вплив мала окупаційна влада. Так, у Могилів-Подільському австро-угорська влада видала постанову, в якій вимагала від місцевого муніципалітету вирішення низки проблем по санітарії вулиць, боротьбі з інфекційними хворобами [25, с. 2], в Ямполі взагалі відмовились визнавати новопризначеного старосту [35, арк. 129], а у Вінниці окупанти, незважаючи на протести з боку місцевого земства, зайняли лікарню ім. М. Пирогова [37, арк. 1-2, 5, 16].

Щоб допомогти земствам та містам, Рада Міністрів 25 червня постановила відкрити їм кредити в розмірі 80 000 000 крб. на видання позичок [3, арк. 133-133 зв.]. Подільські управи отримали з цієї суми 2 353 850 крб., хоча просили в двічі більше [34, арк. 10-11].

Ці кошти мали допомогти місцевому самоврядуванню вирішити ряд проблем в фінансово-господарській діяльності. Перед тим, як почати надавати допомогу, уряд вирішив провести перевірку роботи земств за попередній період та поставити діяльність органів самоврядування під жорсткий контроль виконавчої влади. Для цього була введена правова норма, згідно якої постанови всіх органів місцевого самоврядування вступали в силу тільки після їх затвердження губернськими і повітовими старостами [16, с. 326]. Крім того, Міністр внутрішніх справ з 21 червня заборонив без дозволу губернського старости проводити засідання міських дум [1, арк. 429 зв.; 5, арк. 236], а з 18 липня губернських староста наказав всім управам виконувати повноваження земських зборів включно до нових виборів [40, арк. 37].

Поряд з повітовими і міськими земствами місцевої виконавчій владі були фактично підпорядковані органи самоврядування в сільській місцевості. В Подільській губернії, до складу якої входило 174 волості і 2 299 сіл, всі відповідні органи самоврядування (волосні земства, волосні і сільські виконавчі комітети) згідно із законом „Про надання губернським старостам права розпускати Волосні Земські зібрання та Управи” від 29 червня 1918 р., підлягали розформуванню [15, с. 33-34]. Причиною для заміни складу волосних установ могли бути прийняті зібранням постанови злочинного характеру та шкідливе для місцевого господарства ведення справ. Нарешті, законом передбачався порядок оскарження в окружному суді рішень губернського старости, а міністрові внутрішніх справ надавалося право скасовувати постанови про їх розпуск.

З метою перевірки діяльності органів місцевого самоврядування на Україні, обраних на підставі закону колишнього тимчасового російського уряду від 21 травня 1917 р., Рада Міністрів 8 червня 1918 р. ухвалила „Статут про Тимчасові ревізійні комісії по перевірці діяльності органів місцевого самоврядування” [32, арк. 40 зв.]. Закон передбачав утворення в кожній губернії України тимчасової ревізійної губернської комісії на чолі з губернським старостою, а за його відсутності – з представниками судового відомства. До її складу також входили податковий інспектор, по одному представникові від земського та міського самоврядувань і представник судового відомства [11, с. 2].

В Подільській губернії тимчасові ревізійні комісії, що працювали в червні-липні 1918 р., виявили різні форми антидержавної діяльності земств і міських дум політичного і економічного характеру. По всій території губернії окремі працівники органів самоврядування брали участь в революційних виступах та погромах маєтків поміщиків. Наявність таких ознак давала законні підстави для притягнення винних до кримінальної відповідальності. Справи на них, з відповідними документами, передавалися до адміністративного відділу окружних судів. Іноді протизаконні діяння інкримінувалися окремим членам управ. Однак у більшості випадків управи притягалися до суду у повному складі. Автоматично такі урядовці позбавлялися своїх посад, і їхні місця заступали тимчасово призначені комісіями особи, що володіли достатнім досвідом роботи,

користувались авторитетом серед мешканців міст і цілком лояльно ставилися до існуючої влади.

Слід зазначити, що ще до проведення перевірки через арешти голів та деяких членів повітових управ перестали діяти Ямпільське [24, с. 2], Ольгопільське [26, с. 1] і Літинське земства [7, арк. 2-3]. Австрійська влада запропонувала місцевій виконавчій владі створити нові управи. В кінці липня в Ольгополі після 2-х місячної перерви знову запрацювало повітове земство. До виконання своїх обов'язків приступив дореволюційний склад на чолі з А. Юшневським [28, с. 2].

Аналіз підсумкових документів ревізійних комісій свідчить, що переважна більшість перевірок виявила безгосподарність органів міського самоврядування, обраних у 1917 р. Найхарактернішими недоліками роботи дум та їх виконавчих органів були безсистемність і недбалість в діловодстві, в тому числі й бухгалтерській документації, неправильне використання бюджетних коштів, часом необгрунтована видача авансів членам управи.

Подільська губернська ревізійна комісія не виявила ніяких протизаконних вчинків у перевірених восьми управах з двадцяти. В Кам'янці-Подільському в ході перевірки міської думи і управи було встановлено, що в багатьох випадках траплялись випадки перевищення повноважень, які мали важливий вплив на фінансово-господарську діяльність в повіті [44, арк. 17].

Згідно порушень статей 341 і 411 положення про покарання ревізія запропонувала звільнити з думи та управи тих осіб, які порушували закон, займаючись політиканством, і не виконували своїх прямих обов'язків. До списку звільнених з управи потрапили: голова міської думи Олександр Красовський, його замісник – Ізраїль Міранський, секретарі Сруль Драхлер і Олександр Прусевич, а також члени управи Рафаель Саркісов (він же міський голова), Еліаш Гумінер і Микола Шиян. Із складу думи були виведені 19 чоловік. З них за походженням: 12 євреїв, 3 – поляки, 1 – арменин, 1 – росіянин і лише 2 українці [23, с. 2]. Фактично це стало серйозною відповіддю соціалістичним критикам, адже звільняли не за політичною чи національною ознаками, а за порушення закону.

В зв'язку з тим, що склад управи став неповним, а дума була розпущена, Подільський староста постановив за згодою представників національних партій, допустити до виконання обов'язків міського голови Морозовського і на посади членів міської управи – Самуся, Вінарського, Панасюка. Для контролю за діяльністю управи організували спеціальну комісію в складі 14 чоловік [20, с. 2]. На місце звільнених 19 членів думи були призначені нові. 20 серпня відбулось останнє засідання гласних демократичної думи, на якому про вихід із думи заявили Крайз і Кіжнер [30, с. 2].

Вінницьке земство, як одне з найбільших на Поділлі (64 гласних), після своїх перших зборів в листопаді 1917 р. знаходилось в адміністративній кризі. Справа в тому, що до складу першої демократичної управи було обрано тільки 2 земських діяча (голова попереднього складу управи та його замісник), мировий суддя, директор та інспектор місцевої гімназії, присяжний, лікар, судовий розсильний, 7 учителів – головним чином початкових шкіл, діловод земської управи, 48 гласних склали – бідняки-селяни і робітники. Знайомих із земською роботою виявилось тільки троє і ще п'ятеро мали досвід роботи в різних органах влади [27, с. 1]. В таких умовах управа проіснувала до ревізії. Після її проведення майже весь склад управи заарештували [41, арк. 31]. При роботі залишився тільки голова управи І. Лозінський з декількома урядовцями [4, арк. 7-8].

Ревізійна комісія Брацлавської повітової земської управи встановила, що члени земства в особі голови Мосвіча, Донця, Вуля, Гаврилюка, Вдовиченка, Головченка і Когута самовільно продавали державний спирт, робили неправдиві записи в ордерах, проводили значні фінансові маніпуляції. Лише з продажу спирту кожен з цієї групи посадовців отримав по 183 000 крб. Всі члени управи були переправлені в повітову в'язницю, а для виконання їхніх службових обов'язків повітовий староста призначив головою Б. Мироненка, членами А. Довбню, Р. Безмовчука і Д. Цибульського [6, арк. 99].

У Проскурові ревізори виявили значні порушення у фінансовій справі – дума незаконно піднімала ціни по квартплаті, на продукти харчування, завищувала тарифи на податки з проведення вистав, концертів, торгівля. Через ці порушення було звільнено заступника голови управи по продовольчій частині

Мілевського [42, арк. 43-43 зв.]. Окрім того, проскурівське повітове земське зібрання на своєму засіданні 28 червня майже одногосно обрало головою управи подільського губернського старосту С. І. Кисельова, який займав цю посаду в дореволюційний час [21, с. 2]. В Тульчині відбулись тільки вибори нового голови думи, через трагічну загибель попереднього керівника І. Івоніна [29, с. 2]. В Жмеринці частина гласних розбіглась ще до перевороту, а після його проведення засідання думи не могли набрати легітимності через відсутність потрібного кворуму [35, арк. 119]. З цієї ж причини 23 липня була розпущена Балтська земська управа [43, арк. 5].

В Хотині реквізиції міського самоуправління почались 14 липня. Комісія вилучила в управи всі фінансові та продовольчі книги. На прохання ревізорів направити свого представника земство відповіло відмовою. В ході розслідування було заарештовано члена управи Барака [19, с. 5] та її голову [38, арк. 72-74]. В Гайсині австро-угорці арештували голову повітової земської управи Миколайчука і члена управи Пшеничного, а в Ольгополі – члена управи Беженара [22, с. 2].

Згідно постанови Могилівської ревізійної комісії всі члени управи, окрім В. Юнкевича і М. Афутіна, були звільнені і притягнуті до відповідальності за статтями 338 і 339 положення про покарання за бездіяльність і перевищення службових повноважень. В результаті голова міської думи Володкович був заарештований і переправлений в місцеву в'язницю [31, с. 1]. Новим головою повітовий староста призначив І. Хаджі, який займав цю посаду близько 14 років, а на посади членів управи – Бортника, Рибицького і Юнга [13, с. 2].

В тих місцевостях Поділля, де земства і думи продовжували функціонувати, вони повністю підпорядковувались повітовим старостам, яким 10 серпня 1918 р. губернський староста надав повноваження затверджувати порядок денний міських дум і дозволяти проведення їх засідань [2, арк. 110].

Під час проведення реквізицій уряд 30 серпня ухвалив закон про зміну й доповнення до деяких постанов про проведення виборів міських та земських гласних. Цей закон надавав МВС право, у разі усунення від посад всього складу або

окремих членів земських і міських управ, затверджувати новий склад управ або окремих їх членів включно до проведення нових виборів [12, с. 1].

Роль органів самоврядування в містах, повітах і сільських місцевостях була зведена до мінімуму, система управління стала жорстко централізованою. Гетьман сподівався змінити систему народних управлінь на місцях шляхом проведення нових виборів до земств усіх рівнів. З цією метою уряд розробив і 10 вересня ухвалив новий закон „Про проведення нових виборів губернських і повітових земських гласних.” На Поділлі вибори до міських дум мали пройти протягом грудня 1918 р. Кількість гласних, що мали бути обрані в думи по Подільській губернії становила: Кам'янець – 60, Вінниця – 51, Проскурів – 48, Могилів – 48, Балта – 45, Тульчин – 45, Жмеринка – 39, Бар – 33, Хмільник – 30, Хотин – 30, Брацлав – 24, Гайсин – 24, Летичів – 24, Літин – 24, Нова Ушиця – 24, Ольгопіль – 24, Ямпіль – 24, Вербоivecь – 24, Сальниця – 24, Стара Ушиця – 24 [14, с. 2].

Закон скасовував постанову тимчасового уряду від 21 травня 1917 р. про проведення виборів земських гласних. Міським думам надавались права і обов'язки земських зборів, а міським управам – земських управ [18, с. 1]. Таке розширення повноважень міських органів самоврядування мало покращити фінансово-господарський стан общини міста [8, арк. 6]. Звичайно, що збільшення прав призвело до збільшення відповідальності але в подальшому це мало покращити становище самих місцевих органів.

Підсумком діяльності гетьманського уряду по становленню органів місцевої влади можна вважати створення нової адміністративної системи. Вона була побудована на засадах законності, чіткої взаємодії між її структурними одиницями, безумовної підпорядкованості та регулярної підзвітності нижчих виконавчих органів перед вищими.

Завдяки цим принципам, а також професіоналізмові, ініціативності, діловій активності й енергійності керівників адміністрацій, гетьманському урядові за досить короткий період вдалося закласти міцні підвалини системи представництва виконавчої влади на місцях.

Загальні результати діяльності ревізійних комісій підтвердили, що політика адміністративної влади на створення нової системи органів місцевого

самоврядування є правильною. Безпідставними виявилися звинувачення, що ревізії проводять для усунення від активної громадської діяльності місцевих діячів лівого спрямування. Адже за звинуваченнями, у корупції звільнялись представники різних політичних сил, в тому числі і прогетьманські.

Підсумки ревізії ще раз довели непридатність і неспроможність системи органів місцевого самоврядування забезпечити порядок і стабільність розвитку українського суспільства. Саме тому уряд проводив заходи для зміни законодавства та проведення нових виборів в органи місцевого самоврядування.

„Використанні джерела та література”

1. Державний архів Вінницької області (далі ДАВО). – Ф. Д-37. – Оп.1. – Спр.3.
2. ДАВО. – Ф. Д-230. – Оп.3. – Спр.113.
3. ДАВО. – Ф. Д-230. – Оп.4. – Спр.4.
4. ДАВО. – Ф. Д-255. – Оп.1. – Спр.119.
5. ДАВО. – Ф. Д-255. – Оп.1. – Спр.124.
6. ДАВО. – Ф. Д-255. – Оп.1. – Спр.126.
7. ДАВО. – Ф. Р-1543. – Оп.1. – Спр.4.
8. Державний архів Хмельницької області. – Ф. Р-1158. – Оп.1. – Спр.5.
9. Державний вісник. – 1918. – № 1. – 16 травня.
10. Державний вісник. – 1918. – № 6. – 26 травня.
11. Державний вісник. – 1918. – № 14. – 13 червня.
12. Державний вісник. – 1918. – № 45. – 7 вересня.
13. Жизнь Подоліи. – 1918. – № 46. – 10 сентября.
14. Жизнь Подоліи. – 1918. – № 93. – 25 ноября.
15. Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской державы. (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – 1918. – Вып. 5. – 38 с.
16. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. І. Римаренко (ред.). – К. : Генеза, 1996. – 942 с.
17. Поділля. – 1918. – № 44. – 9 травня.
18. Подільські губернські відомості. – 1918. – № 84. – 12 жовтня.
19. Подольская мысль. – Кам'янець-Подольский, 1918. – № 1. – 4 августа.
20. Подольская мысль. – Кам'янець-Подольский, 1918. – № 62. – 20 октября.
21. Подольская мысль. – Могильов-Подольский, 1918. – № 60. – 29 июня.
22. Подольская мысль. – Могильов-Подольский, 1918. – № 61. – 30 июня.
23. Подольский край. – 1918. – № 165. – 31 августа.
24. Слово Подоліи. – 1918. – № 18. – 5 июня.
25. Слово Подоліи. – 1918. – № 21. – 8 июня.
26. Слово Подоліи. – 1918. – № 24. – 12 июня.
27. Слово Подоліи. – 1918. – № 35. – 27 июня.
28. Слово Подоліи. – 1918. – № 59. – 26 июля.
29. Слово Подоліи. – 1918. – № 81. – 22 августа.
30. Слово Подоліи. – 1918. – № 88. – 31 августа.
31. Слово Подоліи. – 1918. – № 99. – 14 сентября.

32. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі ЦДАВО України). – Ф. 1064. – Оп.1. – Спр.6.
33. ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп.1. – Спр.255.
34. ЦДАВО України. – Ф. 1216. – Оп.1. – Спр.17.
35. ЦДАВО України. – Ф. 1216. – Оп.1. – Спр.76.
36. ЦДАВО України. – Ф. 1216. – Оп.1. – Спр.255.
37. ЦДАВО України. – Ф. 1216. – Оп.3. – Спр.26.
38. ЦДАВО України. – Ф. 1216. – Оп.3. – Спр.107.
39. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.94.
40. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.144.
41. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.145.
42. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.207.
43. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.213.
44. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп.1. – Спр.240.