

Анатолій Седляр
кандидат історичних наук,
доцент кафедри
всесвітньої історії
Житомирського державного
університету імені Івана
Франка

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ПРАВЛІННЯ ГЕТЬМАНА П. СКОРОПАДСЬКОГО (НА МАТЕРІАЛАХ ВОЛИНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

У статті розглядається діяльність органів міського самоврядування Волинської губернії під і час існування Української Держави (квітень — грудень 1918 р.). Визначено передумови та обставини їх формування, проаналізовано роботу органів самоврядування міст Волині. Встановлено фактори, які впливали на діяльність муніципальних органів. Звертається увага на заходи гетьманської влади щодо покращення становища у міському господарстві.

При всій багатоманітності оцінок діяльності влади Павла Скоропадського період гетьманату є важливою складовою української революції 1917 — 1920 рр. Тому вивчення різних аспектів життя Української Держави є актуальним питанням для історичної науки, а відповідно звідси й витікає мета даного дослідження, суть якої полягає у вивченні становища органів самоврядування міст Волинської губернії періоду Української Держави.

Зазначимо, що висвітленню діяльності муніципальних органів влади присвятили свої праці П. Зайончковський [6], Ю. Терещенко [10], Т. Харченко [12], Т. Щерба [13], Т. Плаксієв [9] та ін. Однак поза увагою дослідників донині залишилося маловивченим питання діяльності органів самоврядування міст України у 1918 р.

На час приходу Павла Скоропадського до влади органи самоврядування українських міст діяли на основі відповідних постанов Тимчасового уряду, виданих навесні-влітку 1917 р. Вони призвели до значної демократизації міських дум та управ. Правом участі у виборах користувалися громадяни всіх національностей і віросповідань, які досягли на момент складання виборчих списків 20-річного віку, проживали в даному місті або мали в ньому помешкання чи стояли на службі [8, с.21. Виняток становили лише представники вищої адміністративної влади, особи, що перебували на службі в поліції, ченці та ті, хто у встановленому порядку був визнаний божевільним чи глухонімим. Право бути обраним мали не лише ті, хто брав участь у голосуванні, а й всі інші, які хоч і не проживали в місті й не мали тут житла чи посади, але відповідали всім іншим вимогам, встановленим постановою Тимчасового уряду про проведення позачергових виборів гласних міських дум.

Згідно закону про зміну діючого громадського управління міст повноваження муніципальних органів були розширені. Окрім звичних господарських і громадських функцій, які думи і управи виконували раніше (міське будівництво, податки, продовольча справа, догляд за санітарним станом, освіта, комунальна справа тощо), на них поклалися тепер обов'язки Щодо захисту особистої безпеки міського населення, підтримання громадського порядку, матеріального забезпечення місцевих правоохоронних структур [12, с 97].

На засадах загального, рівного, прямого і таємного голосування у липні-вересні 1917 р. були проведені вибори до міських дум Гласні обиралися на термін до 1 січня 1919 року, їх кількість визначалася за спеціальним списком. У Волинській губернії найбільше гласних мало бути обрано в Житомирі - 98, Рівному - 47. Луцьку -42; найменше - Овручі - 27 та Здолбунові - 25 [8, с 7]. Хід виборів та результати голосування можна оцінити неоднозначно. Було значно розширено кількість виборців і практично всі мешканці могли висловити свою думку. Це було прогресивним кроком в порівнянні з Міським положенням 1892 року, згідно якого коло осіб, які могли взяти участь у виборах, звужувалось високим майновим цензом. На виборах могли бути представлені різні політичні партії, можна було вільно агітувати, об'єднуватися в блоки тощо. В цілому за нових умов роль і вплив органів міського самоврядування значно посилювалася.

Водночас при проведенні виборів не було враховано особливостей революційного часу. Слабкість центральної влади, поширення анархістських настроїв, малограмотніс і ь значної частини міських мешканців підривній перевагу нового законодавства. Особливістю передвиборчого процесу була відсутність інтересу до муніципальних програм. Виборні виявляли цікавість лише до загальнополітичних питань, причому деякі партії відкрито підтримували подібні тенденції, зокрема есери та більшовики [10, с 23]. Це залишало на другорядних позиціях проблеми місцевого рівня, пов'язані з міським господарством. Загальна доступність до виборчого процесу призвела до того, що в ньому брало участь багато людей, які практично не мали до міста ніякого відношення. Враховуючи те, що лінія фронту проходила через Волинську губернію, слід відзначити участь у міських виборах великої кількості військовослужбовців, які перебувати в містах тимчасово. Скажімо, помітним був вплив солдатів на вибори в Луцьку, де перебував багатотисячний гарнізон Особливої армії. В результаті 22 гласних (з 42 обраних) були особами, які бачили місто вперше і прийшли сюди з військами як солдати, службовці чи військові лікарі. З боку гарнізону (у якому панували переважно соціалістичні настрої") був також тиск на різні партії, внаслідок чого вони не могли проводити агітацію й пропагувати свої програми [4, оп. 1, спр. 12, арк. 5].

У Волинській губернії більшість міського населення становили представники від національних меншин - євреї, поляки та росіяни. Тому більшість мандатів вибороли неукраїнські партії. Наприклад, в Житомирі з 98 місць вони отримали 89 [12, с 98]. Таким чином, у міській думі переважна більшість гласних були неукраїнцями. Схоже становище склалося і в інших містах. Зокрема, в Кременці з 37 обраних 21 особа представляла єврейське населення, в Луцьку з 42 - 26 тощо [4. оп. 1, спр. 11, арк. 6].

За результатами виборів перевага була на боці соціалістів. У Житомирі 20,8% голосів було віддано за есерів. Новограді-Волинському - 22,2% за соціалістичний блок, у Луцьку соціалістичні партії отримали 66,7% голосів [4, оп. 1, спр. 12, арк. 5-зв].

Освітній рівень членів міських дум та управ був невисокий. Більшість гласних мала домашню чи нижчу освіту. Деякі з них, в кращому випадку, закінчили дво- або чотирикласне міське училище.

Діяльність новообраних органів міського самоврядування показала, що прагнення їх демократизації за умов, що склалися, принесло багато негативного у керівництво. Нова адміністрація у переважній більшості виявилася нездатною утримувати на відповідному рівні міське господарство. Однією з найголовніших причин цих негараздів була надмірна політизованість роботи муніципальних органів. Замість вирішення нагальних економічних проблем вони займалися обговоренням загальнодержавних питань, виносили політичні резолюції, які не мали нічого спільного з інтересами міського господарства [4, оп. 1, спр. 12, арк. 6-зв].

До того ж на засіданнях часто не було кворуму через систематичну відсутність частини працівників колегіальних органів.

Прихід до влади П.Скоропадського викликав з боку демократичних дум хвилю протестів. Майже кожна з них вважала за потрібне обговорити на своїх засіданнях факт перевороту і публічно висловити своє ставлення до нього. Нова влада вирішила проголосити курс на зміну діючого муніципального законодавства, відкидаючи водночас можливість ліквідації органів міського самоврядування. Для вироблення відповідного нового закону в середині травня 1918 року було утворено комісію на чолі з І.Дьяковим, який у свій час був багаторічним головою Київської міської думи.

В світлі загострення стосунків центральної влади з міським самоврядуванням (розпуск думи в Катеринославі, заборона проведення з'їзду представників міст у Києві тощо) важливою була вказівка голови Ради Міністрів Ф.Лизогуба губернським старостам застосовувати репресивні заходи лише у виключних випадках. Керівники губернії мали повідомляти голову уряду про причини подібних рішень [5, с 183]. Зокрема, староста Волинської губернії Д.Андро 21 червня повідомив про це повітових старост, зазначивши при цьому, що розпускати думи і управи можна лише в разі заклику з їхнього боку до повстання чи відкритого опору діючій владі [4, оп. 1, спр. 4. арк. 47].

Наступним кроком Гетьманату у напрямку вдосконалення роботи місцевих органів самоврядування стало видання 8 червня 1918 року Статуту про Тимчасові ревізійні комісії. У їх обов'язки входила перевірка діяльності органів місцевого самоврядування (міських дум та управ, земських управ). Ревізія мала виявити незаконні вчинки всіх причетних до порушень муніципальних діячів і тим самим дати законні підстави для їхнього усунення від громадської роботи [12, с 127].

Для практичної реалізації Статуту в кожній губернії мали бути створені окремі комісії. До їх

складу входили місцеві адміністратори і представники цивільного населення. На чолі комісії стояв губернський староста, а в разі його відсутності - представник судового відомства. До складу комісії також входили податковий інспектор, по одному представнику від земських і міських самоврядувань та судового відомства. Губернська комісія визначала представництво підзвітних їй повітових ревізійних комісій. Наприклад, до Волинської губернської ревізійної комісії увійшли: губернський староста Д. Андро (голова), заступник голови Житомирського окружного суду І. Зеленецький, гласний Волинського губернського земства О. Беляєв, податковий інспектор І. Новицький та житомирський міський голова А. Півоцький [4, оп. 1, спр. 12, арк. 1].

Робота ревізійних комісій на Волині тривала протягом серпня-жовтня 1918 р. (для цього урядом було виділено 18 тис. крб.). Переважна більшість перевірок виявила безгосподарність органів міського самоврядування. Найхарактернішими недоліками роботи дум і управ були безсистемність і недбайливе ставлення до діловодства, бухгалтерської документації, неправильне використання бюджетних коштів, часом необґрунтована видача авансів членам управи тощо [12, с. 133]. Досить часто були ознаки злочинних діянь. У багатьох випадках членів управи звільняли та їхні місця займали тимчасово призначені комісіями особи, що володіли достатнім досвідом роботи, користувалися авторитетом серед мешканців міст і лояльно ставилися до існуючої влади.

Для прикладу можна розглянути деякі результати перевірки. Луцька повітова комісія повідомляла, що після виборів до думи потрапило багато людей, які були незнайомі з містом і міською структурою господарювання, внаслідок чого за останній рік значно зросла заборгованість муніципальних органів. Не було складено кошторис прибутків і витрат (тому гроші витрачаються безсистемно), майно з військових складів, яке отримала управа у своє використання, розкрадалося. Вкрай негативним виявився і санітарний стан міста. За ним не велося ніякого нагляду, хоч за штатом був санітарний лікар та його помічники. Нічого не було зроблено в галузі народної освіти. Єдиним позитивним моментом, який відмітила комісія, була робота міського пожежного обозу [4, оп. 1, спр. 12, арк. 3 - 13]. У роботі міської управи Кременця комісія виявила численні фінансові порушення. Зокрема, управа не контролювала грошові витрати, а бухгалтерія при міській управі велася абсолютно некомпетентно, причому сама адміністрація на це не звертала ніякої уваги. Незважаючи на постанову думи, управа не відкрила комітет по наданню допомоги солдатам, покаліченим під час війни. Не було контролю за майном, переданим для незаможного населення Кременця Всеросійським союзом міст. Успішною робота управи була лише в галузі народної освіти. За її кошти утримувалися міські училища, та було відкрито гімназію [4, оп. 1, спр. 11, арк. 1-10]. При ревізії діяльності міської управи Старокостянтинова з'ясувалося, що більшість протоколів її засідань взагалі відсутня, і тому важко було робити висновки про те, куди витрачалися кошти управи [4, оп. 1, спр. 14, арк. 8]. Продовольчий відділ управи Житомира затримував товари на складі, чим штучно створював зростання їх ціни на ринку. На засіданнях міської думи ледве збиралися кворуми [3].

За результатами ревізії губернська комісія постановила звільнити у повному складі міські управи Луцька, Здолбунова, Дубно, Кременця, Старокостянтинова, Острога. На місця звільнених тимчасово були призначені нові члени управ. В Луцьку гласні міської думи, не погоджуючись з подібним рішенням, на початку вересня перервали свої засідання (зібралися знову вже після падіння Гетьманату - 23 грудня 1918 р.) [7, с. 154].

Розглядаючи роботу органів міського самоврядування 1918 р., слід відмітити вплив на неї революційних подій у краї. Наприклад, у кошторисі прибутків і витрат по Житомиру на 1918 р. витрат очікувалося майже вдвічі більше, ніж прибутків [1]. Не було сплачено особливі добові житомирській міській міліції та кінним резервам, що охороняли місто від погромів. Не вистачало коштів для роботи міського водогону. Із-за відсутності грошових знаків міські органи самоврядування (в Житомирі, Старокостянтиніві та інших містах) випускати власні паперові гроші-бони, які приймалися до оплати нарівні із загальнодержавними [11, с. 68]. Міський голова Житомира А. Півоцький змушений був звертатися до уряду за фінансовою допомогою місту. Однак із-за відсутності коштів прохання було відхилено і запропоновано розпустити всю кінну міліцію.

На погіршення соціально-економічного стану краю впливали й іноземні війська. Наприклад, місто Дубно, внаслідок військових дій, було зруйновано на 50 відсотків, однак, незважаючи на це, німці реквізували по всіх крамницях зерно і борошно [2], а також поставили перед хлібним бюро Житомира додаткові вимоги по передачі їхнім військам продуктів харчування.

Зважаючи на багаточисельні факти негативної роботи муніципальних органів останнього скликання, перед урядом постало нагальне завдання проведення змін у цій сфері. Після

відповідної роботи комісії з перегляду міського законодавства 2 жовтня 1918 року гетьман затвердив закон „Про заміну діючого статуту громадського управління міст”. Вибори малі; відбулися на основі Тимчасового статуту, що мав діяти до видання нового закону про громадське управління міст. Кількість гласних залежала від чисельності міського населення. Термін перебування на посадах визначався у чотири роки. До виборів допускалися особи незалежно від статі, національності і віросповідання, які досягай 25-річного віку, мали однорічний ценз осілості і сплачували податки на користь міста.

У виборах мали право брати участь також церковні, урядові, земські, навчальні, наукові, добродійні, кредитні установи, залізниці, торгівельно-промислові громади, товариства і спілки, які відраховували до міського бюджету податки протягом 1 року. Названі установи могли брати участь у виборах через своїх уповноважених.

Однак у законі були введені і обмеження щодо участі у виборах певної категорії громадян. Так, до муніципальних органів управління не могли бути обрані представники адміністративної влади у губернії, місцеві чини прокурорського нагляду, суду, Державної варти, іноземні громадяни та ряд інших категорій населення. Важливим пунктом у новому законі була заборона голосувати військово-службовцям. Ці заходи спрямовувалися, насамперед, на обмеження засилля державних службовців у демократично обраних муніципальних органах і виключення у них можливості адміністративного зловживання.

У доповнення до цього всього встановлювалась трикуріальна (у містах з населенням менше 16 тисяч чоловік - двокуріальна) виборча система. Губернські старости мали право взяти на себе повноваження з організації міських виборчих комісій, а витрати на них брала на себе держава. Початком роботи виборчих комісій було визначено 12 жовтня. Вибори для третьої курії призначалися на 22 грудня, для першої та другої - на 29 грудня.

Діючі міські управи до обрання нового складу могли продовжувати свою діяльність і бути доповнені за призначенням міністра внутрішніх справ. На управи покладалася функція міських дум, а їх постанови мали затверджуватися губернським старостою. З моменту затвердження гетьманом закону повноваження міських дум автоматично припинялись. Міські управи мали складати виборчі списки і розподіляти населення на курії [12, с 142].

Волинський губернський староста відразу розпочав роботу по створенню міських виборчих комісій. Вони мали бути сформовані в Житомирі та повітових містах (за винятком Ковеля та Володимира-Волинського), а також у Сарнах та Здолбунові. До складу комісій входили представник окружного суду (за його відсутності-міський голова), а також — член управи, податковий інспектор та міський виборець за запрошенням губернського старости. На початку листопада міські виборчі комісії були сформовані і приступили до роботи [4, оп. 1, спр. 29, арк. 37-39]. Однак вибори не відбулися через повстання Директорії та падіння гетьманського режиму.

З приходом до влади Директорії у своїх повноваженнях були поновлені гласні, обрані в 1917 році. Термін їх повноваження закінчився і січня 1919 року, але нових виборів не було проведено. Гласні цього ж складу лишилися на своїх посадах до встановлення радянської влади.

Таким чином, аналіз діяльності органів міського самоврядування в період гетьманату показує, що становище міського господарства на Волині в той час було складним. Органи міського самоврядування, обрані в 1917 р. за новим законодавством Тимчасового уряду, з ряду причин виявилися нездатними вирішувати на належному рівні економічні та соціальні проблеми міст. В переважній більшості до муніципальних органів були обрані люди, які не бажали або не могли професійно виконувати свої обов'язки. Вкрай негативним був вплив на міське господарство війни та революційних подій. Ревізійні комісії, утворені урядом у червні 1918 року, з'ясували, що більшість міських дум та управ Волинської губернії ведуть справи з порушеннями. На основі постанов комісій ряд управ було розпущено. Водночас розпочалася підготовка нового законодавства, яке мало б врегулювати ситуацію в міському господарстві. Але вибори до органів міського самоврядування не встигли відбуватися через повстання Директорії. Спроби гетьманської влади змінити ситуацію в міському господарстві зазнали невдачі.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Волинь. -1918.-3 мая.
2. Волинь. - 1918.-13 июня. 3. Волинь.-1918.-15 июня.
4. Державний архів Житомирської області. - Ф, Р. 1644С: Волинський губернський староста.
5. Дорошенко Д. Історія України, 1917 -1923 -В 2-х т.-К.: Темпора, 2002. -Т.2-352 с
6. Зайончковский П. Российское самодержавие в конце 19 столетия (политическая реакция 80-х - начала 90-х годов). -М.: Мысль, 1970.-444 с.
7. Комар В. Луцьке міське самоуправління в 1917 - 1919 роках // Велика Волинь: минуле і сучасне. Матеріали міжнародної наукової краєзнавчої конференції; жовтень 1994 р. - Хмельницький - Ізяслав - Шепетівка, 1994. - 672 с
8. Новый закон о выборах в городские думы. - К.: Губернская типография, 1917. - 9 с.
9. Плаксий Т. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX - на початку XX ст.: Автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 - Історія України. Запорізький держ. ун-т. - Запоріжжя, 2001. - 16 с
10. Терещенко Ю. Політична боротьба на виборах до міських дум України в період підготовки Жовтневої революції. -Ю: Наукова думка, 1974.-144 с.
11. Трембіцький В. Позиція Великої Волині в Українській Державі 1918 року. - Вінніпег, 1993. - 110 с
12. Харченко Т. Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень -грудень 1918 р.): Дис.... канд.іст.наук: 07.00.01 - Історія України. Полтавський держ.педг.ун-т ім. В.Г.Короленка. -Полтава, 2000.-281с.
13. Щерба Т. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: Автореф. дис. ... канд.іст.наук /07.00.01 - Історія України. Донецький нац. ун-т. - Донецьк, 2001. - 17 с.

Local authorities activity of Volyn province in the period in Ukraine under Hetman Pavlo Skoropadskyi (April - December, 1918) is considered. Prerequisite and circumstances of its formation are specified. Activities of Volyn municipal authorities are analyzed and the factors, which had influence on them, are determined. The measures of Hetman government concerning improvement of municipal economy are emphasized.