

Іван Ярмошик
доктор історичних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальних
історичних дисциплін та правознавства
Житомирського державного
університету імені Івана Франка

Становлення місцевих органів державної влади Волинської губернії в період Гетьманату (травень – грудень 1918 року)

На сучасному етапі розвитку та розбудови незалежної української держави, року з'явилися сприятливі умови для всестороннього дослідження вітчизняної історії. Сплеск дослідницького інтересу спостерігається і до проблематики Української революції 1917 – 1921 р. Перевидані праці провідних її діячів про ті події – М.Грушевського, В.Винниченка. Д.Дорошенка. З'явилось багато важливих наукових праць сучасних істориків про різні аспекти тих подій: економічні, політичні, соціально-класові, культурно-освітні. Все більшу увагу дослідників привертають ідеї українського консерватизму та гетьманського руху в Україні наприкінці XIX – початку XX ст. Цим проблемам зокрема присвячено два випуски наукового збірника – „Український консерватизм і гетьманський рух: історія, ідеологія, політика” (головний редактор проф. Ю.І.Терещенко) [1].

В переважній більшості цих праць революційний процес досліджується в основному з точки зору подій, які відбулись у Києві, або в інших містах України, в яких перебували державні установи УНР. Провінційні регіони та процеси, які там проходили, іще й досі знаходиться поза увагою дослідників.

Відомості про діяльність місцевих органів влади знаходимо в праці Д.Дорошенка “Історія України 1917 – 1923 рр. II том. Українська

Гетьманська Держава 1918 року”. Проблемі формування силових структур Української Держави, в тому числі і на місцях, присвячено статтю В.Сідака “Спеціальні служби Української Держави Гетьмана П.Скоропадського” [2].

Для повного висвітлення державотворчих процесів недостатньо досліджень лише столичних подій. Виходячи з основних ознак держави, серед яких одним з найважливіших є наявність апарату управління і організованого примусу та суверенітет як повнота і неподільність влади в межах держави, важливе значення має вивчення процесів, які відбувались в регіонах України, розуміння того яким чином йшла розбудова державних органів на місцях, на що була спрямована їх конкретна діяльність.

Специфіка історії України в тому, що починаючи з XIV століття її землі знаходились в складі інших держав, на їх розвиток впливали різні економічні, політичні, культурні чинники, що зумовило певну регіональну специфіку України. Дослідники виділяють від шести до одинадцяти регіонів в Україні в залежності від критеріїв, які кладуться в основу поділу. Історичні події в цих регіонах певним чином різняться, мають свою специфіку на фоні загальних закономірностей української історії. То ж для глибшого розуміння загальноукраїнського минулого важливо знати події, що відбувались в окремих землях України.

Одним з таких регіонів є Волинь. Проблема її територіальних меж не проста. Варто зазначити, що в різні хронологічні періоди, межі Волинського князівства, Волинського намісництва, Волинського воєводства, Волинської губернії, Волинської округи, Волинської області були не однаковими. Та й зараз Волинь не становить єдиної територіально-адміністративної одиниці.

Предметом дослідження цієї статті є процеси, які відбувались в період Української Держави протягом травня-грудня 1918 року в межах колишньої Волинської губернії, головну увагу звернуто на формування та налагодження діяльності місцевих органів врядування.

Волинська губернія як адміністративно-територіальна одиниця Російської імперії була утворена після третього поділу Польщі, указом Катерини II у 1796 році з центром у місті Звягелі. З цього приводу його було переіменовано на Новоград-Волинський. З 1804 року центром губернії було затверджено місто Житомир, яким він і залишався до кінця існування губернії, коли після 1920 року її західна частина відійшла до Польщі.

Волинська губернія займала значну територію, поділялась на 12 повітів. За сучасним адміністративним поділом України до її складу входили Волинська, Рівненська, частини Тернопільської, Хмельницької, Житомирської областей.

Основним джерельним матеріалом при написанні цієї статті послужили фонди Державного архіву Житомирської області, в першу чергу це фонд Волинського губернського старости (ф. Р.-1644), він нараховує 32 одиниці зберігання і містить широкий спектр різних документів – розпорядження, циркуляри, телеграми, доповідні, переписку з повітовими старостами донесення, рапорти повітових старост про різні проблеми господарського життя, політичні настрої населення, статистичні дані, матеріали перевірок, ревізій, які дозволяють простежити процеси формування та функціонування адміністративних органів Української держави.

Цінними є також документи фонду Волинської губернської Державної варті (ф. Р.-1585) (нараховує 80 одиниць зберігання), створеної в травні 1918 року як збройна охорона правопорядку, знаходилась в безпосередньому підпорядкуванні губернського старости. Тут є дані про штати повітових відділів Державної варті, відомості про витрати, накази Гетьмана України про призначення і звільнення губернських та повітових комендантів, копії наказів губернського старости по різних проблемах діяльності повітових державних варт. Окремий корпус матеріалів в цьому

фонді складають документи про формування і діяльність кримінально-розшукової служби, в тому числі і по особовому складу, про напрями її діяльності (спр. 21, 22, 25, 49, 50).

Ще один фонд, який містить матеріали даного періоду – це ф. Р.-2270 – Житомирської повітової тимчасової земельно-ліквідаційної комісії, організованої в червні 1918 року і перебувала у віданні Міністерства землеробства Української Держави та безпосередньо підпорядковувалась губернській земельно-ліквідаційній комісії. Займалась дана комісія проблемами обліку та повернення поміщикам і арендаторам земель і підприємств. В фонді повітової комісії зберігаються накази Міністерства землеробства, циркуляри лісового департаменту, протоколи нарад губернської земельно-ліквідаційної комісії.

Матеріали згаданих фондів не в однаковій мірі відображають стан справ у всіх 12 повітах губернії. Одні з них представлені більш детально, про інші відомостей менше. Однак, вони дозволяють простежити основні напрямки діяльності губернської влади в умовах Української держави протягом травня – грудня 1918 року.

Після приходу до влади, гетьманський уряд приділяв значну увагу формуванню місцевих адміністративних органів. В Українській Державі зберігався попередній адміністративний поділ на губернії та повіти. В часи Центральної Ради управління ними здійснювали губернські і повітові комісари. Після 29 квітня 1918 р уряд П.Скоропадського їх звільнив. На чолі губернських адміністрацій були поставлені губернські старости з широкими повноваженнями, їм підпорядковувались повітові старости. При призначенні на ці посади враховувались політичні та ділові мотиви, щоб на чолі адміністрацій стояли люди місцеві, ділові й придатні [3].

Волинським губернським старостою 4 травня було призначено Дмитра Федоровича Андро, в минулому дійсного статського радника. До революції він був предводителем дворянства Рівненського повіту, відставний гвардії

підосавул, почесний мировий суддя Рівненського повіту [4], обирався також членом Губернського Земського зібрання Рівненському повіту [5].

Помічником старости призначено Олексія Степановича Зарембського, який в попередні роки служив членом Луцької повітової земської управи та Луцької повітової комісії по землевпорядкуванню[6]. Повітовими старостами теж стали місцеві представники.

Д. Дорошенко зазначає, що кандидатури старост підбирались наспіх, знайшлося чимало невдалих випадкових призначень, через що первісний їх склад з часом змінився [7].

Очевидно, це зауваження історика не стосується Волинської губернії. Персональний склад старост тут залишився незмінним і якихось принципових суперечок між старостами, між Д.Андро та його заступником О.Зарембським архівні матеріали не засвідчують. На час своїх поїздок в Київ та по губернії Д.Андро покладав виконання своїх обов'язків на помічника. Резолюції О.Зарембського є на багатьох важливих документах як господарського так і кадрового характеру і з ними староста погоджувався. Слід вважати, підбір керівних кадрів Волинської губернії вдалим, що дозволяло вирішувати важливі проблеми в першу чергу господарського життя.

Д.Ф.Андро проявив себе активним діяльним старостою, старанним виконавцем урядових розпоряджень, його діловим якостям високу оцінку дав і Д.Дорошенко, підкресливши, що він до кінця залишився вірним гетьманському уряду [8]. В непростих умовах безпорядків та нестабільності, ворожої агітації, робив часті поїздки по губернії, особисто вникав в місцеві справи, вважаючи, що особисті бесіди, розпорядження і вказівки на місцях в таких умовах не лише бажані, але й необхідні [9]. Для поїздок по губернії просив управління залізницями надавати йому вагон, для службового користування мав автомобіль "Паккард" [10].

Протягом травня було укомплектовано штати губернського старости, які склались з: губернського старости, його помічника, інспектора Державної Варти, чотирьох урядовців з особливих доручень (один з них був при інспектору Державної Варти), управляючого канцелярією, його помічника, який займався діловодством в справах місцевого самоврядування, чотирьох діловодів, семи помічників діловодів, урядовця в справах друку, журналіста, бухгалтера, двох рахівничих, дев'ятьох урядовців 1 рангу, 9 урядовців 2 рангу, 6 урядовців 3 рангу. Таким чином, штат губернського старости складав 51 службовець. Кошторисом передбачались витрати на утримання кур'єрів [11].

Вже з перших кроків своєї діяльності губернська влада зіткнулась з певними проблемами територіально-адміністративного устрою. Це в першу чергу стосується Ковельського та Володимир-Волинського повітів, які планувалось передати у відомство старости Холмщини і Підляшшя. Волинський губернський староста неодноразово звертався в Київ за уточненнями якій владі підлягають згадані повіти [12]. Це пояснювалось складною ситуацією, яка там склалась у зв'язку з прифронтовим їх положенням, присутністю австрійських військ. Відсутність місцевої адміністрації тяжко позначалась на налагодженню життя. 11 липня Волинський староста звертався в Київ з проханням дозволити призначити в Ковель та Володимир-Волинський представників адміністрації від Української Держави [13]. На що з Києва отримано телеграму, що в Ковель і в Володимир-Волинський висилати урядовців поки що не можна [14]. А 13 липня помічник старости О. Зарембський просив Мінсудсправ прислати до Ковельського повіту Мирового суддю, оскільки перебування його там було дуже необхідним.ю однак, Міністерство вважало, що для повернення мирових суддів до Ковельського повіту немає можливості через відсутність там органів Державної варти, без яких мирові судді працювати не зможуть [15].

12 серпня Департамент загальних справ МВС в листі до ВГС підтвердив, що Ковельський і Володимир-Волинський повіти входять до складу Волинської губернії.

Після того формування органів влади тут було активізовано. Хоч проблеми і надалі залишались. Вони були пов'язані, в першу чергу, з перебуванням австрійських військ. У серпні Володимир-Волинський повітовий староста В.Пуцин просив роз'яснити як вважати частину повіту зайняту австрійськими військами: як закордонну чи тимчасово окуповану. Д.Андро наголосив в своїй телеграмі, що цю територію слід вважати тимчасово окупованою [16]. З відведенням австрійських військ у листопаді активізувалась робота по поверненню сюди державних установ, зокрема повітового казначейства, оцінкової комісії. Для цього повітова влада прохала Губернського Старосту підняти клопотання перед Міністерством шляхів сполучень про відновлення залізничного сполучення для пасажирів за маршрутом Голоби – Ковель – Володимир-Волинський [17].

Інша територіальна проблема, яка хвилювала Волинську губернську владу, це була адміністративна приналежність південних повітів Мінської губернії – Річицького, Пінського і Мозирського повітів, - які повинні були відійти до Української Держави. У травні губернський комендант Борковський просив старосту з'ясувати, куди відносяться згадані повіти і яку владу туди призначено, оскільки він отримав інформацію, що вони належать до Волинської губернії і повинні підлягати губернській владі. Комендант просив визначитись, в якому місті будуть розміщуватись повітові старости [18]. Д.Андро в телеграмах до Києва висловлював стурбованість анархією, яка панує в Пінському і Мозирському повітах і оскільки він не має офіційних відомостей про їх приналежність, то не вважав себе в праві приймати необхідні заходи по наведенню там порядку [19]. 12 серпня Волинського губернського старосту повідомили, що ці

повіти будуть об'єднані в окрему Поліську округу. А її центр з 20 липня буде в місті Мозир [20].

Важливою справою для губернської влади стало формування на місцях дієвих правоохоронних органів, які б могли реально підтримувати належний правопорядок. Таку роль покликана була відіграти Державна Варта, яка була утворена Законом від 18 травня 1918 року. Основною проблемою в процесі її формування став підбір особового складу, серед якого часто траплялись службовці, моральні якості яких не відповідали належним вимогам.. Губернський староста неодноразово наголошував на необхідності залучати до служби в рядах Державної Варти високоморальних осіб, а всіх хто їм не відповідає звільняти [21]. Спеціальним розпорядженням до повітових начальників управ Державної Варти, Д.Андро звертав увагу, що часто міліцейські чини при виконанні своїх обов'язків бувають в нетверезому стані і наказував в таких випадках вживати найсуворіших заходів, аж до передачі справи в суд [22].

Важливим підрозділом Державної Варти стали кінні сотні – військові частини для втихомирення безпорядків в містах та селах губернії. Губернська влада турбувалась про забезпечення цих формувань фуражем обмундируванням, кіньми. При цьому вказувалось на недопустимість самочинної реквізиції вартовими продуктів у населення [23].

Крім органів Державної Варти для охорони маєтків поміщикам дозволялось на власні кошти утворювати особливі загони в кількості не менше 30 осіб. Командири цих формувань призначались губернським старостою, а гроші на їх утримання з розрахунку оплати службовців Державної Варти поміщики повинні були вносити на рахунок повітових старост на термін не менше 4-х місяців наперед [24].

Гетьманський уряд звернув увагу на діяльність міських органів управління, які були обрані іще в період Тимчасового уряду на основі указу від 21 травня 1917 року і вважав за необхідне навести порядок в їх

діяльності. А як показала подальша перевірка, в роботі міських управ було багато недоліків.

8 червня Гетьман видав Закон про створення Тимчасових ревізійних комісій по перевірці діяльності органів місцевого самоврядування. Згідно нього в кожній губернії створювались губернські комісії на чолі зі старостою. Крім нього, до складу Волинської губернської комісії іще входили: податковий інспектор, два громадських діячі (один від земського управління, другий – від міського) та представник судових органів. Губернському старості були надані досить широкі повноваження. Він міг своїм наказом усунути від влади, винних у порушеннях, осіб а при потребі передавати справи на них до суду. На місце звільнених керівних працівників староста мав дозвіл призначати, нових посадовців, до затвердження їх міністерством Внутрішніх справ. Перевірку діяльності міських управ наказувалось провести протягом одного місяця, однак реально вона проводилась іще у вересні, а в деяких містах ще й у жовтні [25].

Розпорядженням Губернського старости на місцях були утворені аналогічні повітові ревізійні комісії, крім міст Ковеля та Володимира-Волинського. Їм надавалось право перевіряти роботу всіх посадових осіб які працювали в органах місцевого самоврядування.

Очевидно, це було справою нелегкою. Оскільки міські управи давно вже не відчували контролю за своєю діяльністю і досить часто вимоги ревізорів сприймали як особисту образу. Так міський голова Старокостянтинова М.Л.Татарський скаржився на члена ревізійної комісії Шашкевича, що той „позволил себе также повышенным тоном требовать предъявить комиссии все хозяйственное имущество, полученное при демобилизации от Красного Креста” [26].

Міністерство Внутрішніх Справ постійно контролювало хід ревізії міських управ та звертало увагу губернських старост на те, що в багатьох

випадках повітові комісії не до кінця з'ясовують провину службовців в тих чи інших незаконних вчинках і вимагало по всіх порушеннях робити належні розпорядження [27].

У Волинській губернії в досить короткий термін були організовані перевірки діяльності всіх міських управ. В результаті цього були виявлені численні порушення і зловживання в роботі багатьох керівних структур. За результатами перевірок були усунені в повному складі Луцька, Старокостянтинівська, Кременецька, Новоград-Волинська, Дубенська, Острозька міські управи [28]. Цей процес усунення старого складу управ і заміна їх новими працівниками проходив неоднаково в згаданих містах. Без ускладнень це відбулося в Кременці [29].

Набагато важче ця процедура проходила в Луцьку. Тут ревізія констатувала, що міська управа працює без кошторису, гроші витрачає безсистемно і безконтрольно, звітні документи перебувають в безпорядку. Демобілізоване майно не було оприбутковано. Губернська ревізійна комісія оцінила такий стан як наслідок повної бездіяльності міської управи і прийняла рішення усунути її від керівництва в повному складі [30]. На посаду міського голови було призначено Ф.Ф.Зайківського, а членами управи Ільїна та Прайзлера. З Міністерства надійшло підтвердження законності дій Волинського губернського старости та губернської ревізійної комісії [31]. З таким рішенням Луцька управа не погодилась і 31 серпня зібралась на термінове засідання. Ситуація в місті залишалась напруженою і губернський староста звертався до начальника Луцької Державної Варти з розпорядженням встановити ретельне спостереження за ходом засідання Думи та забезпечити присутність там необхідної кількості досвідчених агентів [32].

В таких умовах, рекомендовані на посади Ф.Зайковський, Ільїн та Прайзлер ще до засідання міської Думи 29 серпня відмовились від вступу на посади по „независящим от нас обстоятельствам” [33]

Засідання Луцької міської думи було проведено 31 серпня. Воно розпочалося о 7 годині вечора і завершилось о 10 вечора, присутніми на ньому були 15 членів міської управи. Як повідомляв начальник місцевої Державної Варти, їх виступи зводились до вихваляння своєї діяльності. Після таких виступів, міські урядовці вирішили прийняти всі заходи, щоб зберегти попередній склад управи [34]. Аргументували це тим, що управу згідно Закону від 8 червня можна усунути від влади лише за зловживання, а таких управа в своїй діяльності не вбачала. Під кінець засідання, більшістю голосів (13 проти 1), було прийнято резолюцію опротестувати перед Міністерством Внутрішніх Справ та Волинським губернським старостою це рішення та просити відмінити його [35].

Однак МВС надіслало телеграму з іще одним підтвердженням правильності дій губернської ревізійної комісії. Рішення про усунення міської управи залишилось в силі і було остаточно реалізовано на початку вересня. Новим головою управи було призначено Є.О.Ясинського, повітового учителя, викладача Луцького початкового училища, безпартійного.

Нове керівництво Луцька констатувало повний занепад господарства, відсутність грошей в міській касі, несплату податків, невирішеність квартирної проблеми, відсутність дров в умовах наближення зимових холодів, на міських складах не вистачало продуктів для забезпечення міщан, закриті школи, спекуляція і дорожнеча на ринках. Міська управа в складі трьох працівників не в силі була справитись з таким великим обсягом роботи і просила губернського старосту призначити четвертим працівником управи М.Міщенка. 12 жовтня було отримано відповідний дозвіл Волинського губернського старости та Міністерства Внутрішніх справ [36].

Не кращим чином, ніж в Луцьку, велось міське господарство і в місті Старокостянтиніві. Ревізія тут засвідчила невиправдані фінансові витрати,

нікудишню організацію заготівлі дров. Звітність велась халатно, через що простежити витрати коштів виявилось неможливим. Губернська комісія вважала такий стан справ з веденням міського господарства злочинним і прийняла рішення усунути від справ весь склад Старокостянтинівської міської управи, а матеріали на її працівників передати в Прокуратуру окружного суду [37].

З таким рішенням управа міста Старокостянтинова, як і Луцька, категорично не погодилась. На засіданні 26 вересня її голова М.Л. Татарський нагадав про свої заслуги в минулому (він обіймав цю посаду з 1913 року) та скаржився на незаконні, з його точки зору, дії членів ревізійної комісії і просив звільнити його від обов'язків. Управа задовольнила це прохання і тут же були проведені вибори нового голови. На посаду балотувались три кандидати: В.Гриневич, І.Борковський та С.Кноль. Головою обрали В.Гриневича, однак губернське керівництво не погодилось з таким вибором і своїм рішенням призначило головою Старокостянтинівської міської управи С.Кноля, а членами – В.Гриневича та І.Борковського [38]. Це призначення було затверджено Міністерством Внутрішніх справ, однак С.Кноль відмовився від посади.

Це стурбувало губернське правління і Д.Андро просив Старокостянтинівського повітового старосту іще раз запропонувати йому очолити міську управу. А в разі категоричної відмови запропонувати нового кандидата, попередньо заручившись його згодою. 30 жовтня міським головою було рекомендовано дворянина С.Прошковського, а вже 1 листопада Міністерство затвердило його на посаді.

Період травень – грудень 1918 року був надзвичайно суперечливим в історії України та Волині зокрема. Проходили не прості процеси становлення української державності. На прикладі Волинської губернії ми спостерігаємо їх складність і можемо констатувати, що в губернії в основному сформувались дієздатні та віддані Гетьману і справі державного

становлення органи місцевого самоврядування. Перед ними стояли важливі завдання в першу чергу господарського характеру, які були направлені на забезпечення основних потреб населення.

Джерела та література

1. Вісник Київського державного лінгвістичного університету. Серія Історія, економіка, філософія.. – К.: КДЛУ, 2000. – Вип. 4. - 464 с. ; К., 2003. – Вип.. 7 – 8. – 316 с.
2. Сідак В. Спеціальні служби Української держави гетьмана П.Скоропадського// Вісник Київського державного лінгвістичного університету. Серія Історія, економіка, філософія.. – К.: КДЛУ, 2000. – Вип. 4. (Збірник наукових праць кафедри історії України та зарубіжних країн, № 1) – С.214 – 240
3. Дорошенко Д. Історія України 1917 – 1923 рр. II том. Українська Гетьманська Держава 1918 року. – К.: Темпора, 2001. – С. 62.
4. Памятная книжка Волынской губернии на 1910 год. – Житомир, 1909. – С. 184, 194.
5. Памятная книжка Волынской губернии на 1913 год. – Житомир, 1912. – С. 374.
6. Памятная книжка Волынской губернии на 1913 год. – Житомир, 1912. – С. 512.
7. Дорошенко Д. Історія України 1917 – 1923 рр.... – С. 62.
8. Там само. – С. 291.
9. Державний архів Житомирської області. (ДАЖО). Ф.р.-1644. Оп.1. Спр. 22. Арк.1.
10. Там само. Арк.14.
11. Там само. Спр. 13. Арк.1.
12. Там само. Спр.25. Арк. 1,4.
13. Там само. Арк. 32.

14. Там само арк. 34.
15. Там само. Арк. 44, 45.
16. Там само. Арк. 57, 58.
17. Там само. Арк. 66, 67.
18. Там само. Арк. 15, 23.
19. Там само. Арк. 11.
20. Там само. Арк. 48, 51.
21. Там само. Спр. 13. Арк. 8.
22. Там само. Спр.4. Арк. 34.
23. Там само. Спр.13. Арк. 9.
24. Там само. Спр.13. Арк. 9 зв.
25. Там само. Спр.12.. Арк.35.
26. Там само Спр.14. Арк.10.
27. Там само. Спр. 12. Арк..46.
28. Там само. Спр.14. Арк.. 27.; Спр. 12. Арк..6 б
29. Там само. Спр.11. Арк..13.
30. Там само. Спр. 12. Арк..3.
31. Там само. Арк. 21.
32. Там само. Арк.. 29.
33. Там само. Арк.. 38, 39, 40.
34. Там само. Арк. 41
35. Там само. Арк..68.
36. Там само. Арк. 105
37. Там само. Спр.14. Арк..8.
38. Там само. Арк..15.