

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ДОБИ ГЕТЬМАНАТУ

Стаття присвячена проблемам реформування органів місцевого самоврядування в умовах переходу від демократично-республіканської до авторитарно-монархічної форми правління – Гетьманату.

Ключові слова: Гетьманат, реформа, самоврядування, вибори.

Період Української національної революції 1917-1921 років, який характеризувався спробою відродження української державності, є одним з суперечливих періодів в історії України. На різних етапах національно-державницьких змагань в основу формування системи інститутів центрального та місцевого управління був покладений широкий спектр державно-політичних концепцій, серед яких не останнє місце посідає і авторитарна модель державного будівництва доби Гетьманату П. Скоропадського.

Реорганізація органів центрального апарату та місцевого самоврядування у квітні-грудні 1918 р. надає досвід формування в Україні вертикалі влади, що ґрунтувалася на авторитарних засадах. Особливого значення цей досвід набуває на сучасному етапі вітчизняного державотворення, коли знову постає необхідність реформування місцевих органів влади і надання їм більш широких повноважень і фінансових можливостей. Так 8 квітня 2013 р. Кабінет міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Суть реформи полягає у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, удосконаленні взаємодії між ними. Йдеться також про передачу повноважень на місця, посилення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад – сільських, селищних, міських.

За таких умов не можна нехтувати досвідом у цій сфері гетьманської доби, тим більше, що багато проблем, котрі супроводжують розвиток системи місцевих органів державної адміністрації та самоврядування у сучасній Україні, є аналогічними протиріччям у поступі місцевого апарату доби Української Держави П. Скоропадського. Цей період характеризується також появою масштабних монографій, присвячених ряду малодосліджених чи зовсім недосліджених аспектів проблеми, серед яких виділяються праці В. Верстюка, П. Гай-Нижника, С. Литвина, О. Леміжанської, О. Мироненка, Г. Папакіна, Р. Пирога, В. Солдатенка. Цими та іншими авторами вперше висунуто і документально обґрунтовано цілий ряд положень та висновків, які конкретизують картину історії Української Держави, роблять її яснішою й зрозумілішою [1].

29 квітня 1918 р. на хліборобському з'їзді гетьманом нової держави – Гетьманату «Українська держава» проголошено Павла Скоропадського. Приймаючи владу, гетьман сказав: «Панове, я дякую вам за те, що ви довірили мені владу. Не для власної користі беру на себе цей тягар тимчасової влади. Ви ж знаєте, що всюди шириться анархія і що лише тверда влада може завести лад» [2, с. 142]. Переворот був переходом від колективної форми правління до одноосібної влади через відповідні державні структури. Протягом 29 квітня проголошено маніфест «Грамоту до всього Українського Народу» та «Закопи про тимчасовий устрій України», підписані Гетьманом та отаманом (головою) Ради Міністрів Миколою Устимовичем [3, с. 82-86]. Уже перебуваючи в еміграції, в 1919 р. П. Скоропадський не змінив свого ставлення до перевороту 29 квітня 1918 р. «Багато людей критикують мій крок і злим оком дивляться на встановлення гетьманства. Зовсім зрозуміло, чому так відносяться до цього факту вороги української державності. Але тим, що звать себе українцями, мені хочеться поки що сказати лише одне: пам'ятайте, що коли б не було мого виступу, німці, кілька днів пізніше, завели б на Україні звичайне генерал-губернаторство. Воно було б оперте на загальних основах окупації і нічого спільного з українством, розуміється, не мало б. Тим самим не було б Української держави, яка реально появилася на світовій арені хоч в цьому короткому періоді Гетьманства»[4, с. 112].

10 травня 1918 р. була оприлюднена заява гетьманського уряду. Головним завданням уряду визначено – зміцнити в Україні державний лад і в умовах спокою повного та справжньої волі довести країну до скликання народного представництва (сейму), що висловить справжню волю українського народу щодо будівництва державного ладу в Україні. Наголошувалося, що уряд збереже загальний демократичний характер органів земського та міського самоврядування.

На момент приходу П. Скоропадського до влади до системи органів місцевого самоврядування входили губернські, повітові, волосні земські зібрання та міські думи й відповідні управи. Вибори до них проводилися за пропорційною системою і на підставі загального тв. вільного виборчого права. До їх компетенції входило розв'язання проблем місцевого значення. Проте, до земств і міських дум восени 1917 р. потрапила значна кількість осіб, що не мали досвіду господарської роботи, а обрання гласними представників різних політичних партій призвело до надмірної політизації цих установ і посилення анархічних тенденцій.

За часів Центральної Ради урядові так і не вдалося створити дієву систему органів місцевої влади, що призвело до втрати політичного й економічного контролю над провінцією, без якого система державного управління виявилася малоефективною. Слабкість системи місцевих органів була однією з причин падіння Центральної Ради [5, с. 267].

Перехід від демократичної до авторитарної форми правління супроводжувався відмовою від існуючих правових норм, що регулювали питання місцевого самоврядування та державно-адміністративного устрою. Нормативно-правові акти Тимчасового уряду та Центральної Ради щодо утворення та основних напрямів діяльності місцевої адміністрації та органів самоврядування скасовувалися. П. Скоропадський розпустив місцеві органи, сформовані Центральною радою, і поновив колишні назви. Було поновлено, існуючий ще за царизму, адміністративно-територіальний поділ на губернії, повіти, волості. Місцеві адміністрації очолили старости, які замінили комісарів. Старостам належала вся повнота влади на місцях. За своїм статусом губернські старости майже повністю відповідали російським губернаторам. 10 травня 1918 р. в «Урядовому повідомленні» нова влада висловила своє ставлення до органів самоврядування: цим господарським органам за умов розбудови Української Держави мало належати одне з провідних місць. Питання пов'язані з самоврядуванням були покладені на міністерство внутрішніх справ, на чолі з міністрами Ф. Лизогубом (травень-липень 1919 р.), І. Кістяківським (липень-жовтень; листопад – грудень 1918 р.), В. Рейнботом (24 жовтня – 14 листопада 1918 р.) [6. с. 180].

На департамент місцевого самоврядування МВС було покладено функції спостереження за установами місцевого самоврядування, координація їх діяльності та представництво інтересів земств і міст перед гетьманською владою. Також при МВС було засновано Раду з земських та міських справ під головуванням міністра. До неї входили представники міністерств фінансів і земельних справ, департаменту місцевого самоврядування, Київського губерньського земського зібрання, Київської міської думи та інших органів місцевого самоврядування [7, с. 219-220].

Гетьман прийшов до висновку про необхідність заміни складу існуючих установ самоврядування шляхом проведення виборів на основі нового законодавства. Для розробки проекту закону про земські вибори була створена комісія, яку очолив великий харківський землевласник, голова Протофісу князь О.Д. Голіцин [8]. Головою іншої комісії – з підготовки проекту закону про вибори до міських дум став колишній київський голова І. Дьяков.

Створення цих комісій збіглося з розгортанням конфліктів старост з органами самоврядування. Причиною стало те, що, у зв'язку з антигетьманською діяльністю земств і дум, представники гетьманської адміністрації почали застосувати репресії щодо органів самоврядування та їхніх представників. Уже до кінця травня 1918 р. старости розформували 115 земських управ [9]. Проте через збільшення протестів з боку громадськості рішенням Ради Міністрів від 7 червня 1918 р. розпуск старостами органів самоврядування було наказано

здійснювати лише у виключних випадках, повідомляючи Міністру внутрішніх справ підстави розформування земств [10, 169]. Крім того, 5 і 12 червня 1918 р. старостам заборонялося заарештовувати працівників органів самоврядування без відповідної санкції Міністерства внутрішніх справ [11, 29 липня].

З метою повернути самоврядування до вирішення місцевих господарських і культурницьких справ уряд П. Скоропадського вирішив поставити діяльність земств і міських самоуправлінь під контроль виконавчої влади, вивести із складу органів самоврядування осіб, які займались більше політикою, ніж місцевими господарськими справами. Вже 5 червня 1918 р. міністр внутрішніх справ заборонив без його дозволу проводити скликання земських зборів, а 21 червня – засідання міських дум без дозволу губернського старости, який повинен був затверджувати список питань, що планували розглядати на засіданні думи [12, с. 139]. Відповідно до постанови, затвердженою Гетьманом 8 червня 1918 р., для перевірки діяльності органів місцевого самоврядування обраних на підставах законів Тимчасового уряду утворювались тимчасові губернські та повітові ревізійні комісії на чолі з старостами. У період роботи цих комісій 25 червня 1918 р. міністр внутрішніх справ дозволив старостам розформувувати земські й міські самоврядування, у випадку агітації проти існуючого державного ладу або іншої явно революційної діяльності їх працівників [11, 11 липня]. 29 червня 1918 р. це рішення набуло статусу закону. На підставі цього Закону були розпушені Одеська і Катеринославська міські думи, всі волосні земства, волосні й сільські виконавчі комітети згідно з розпорядженням міністра внутрішніх справ були розформовані старостами. На місце розформованих волосних земств старости відновили дореволюційні установи управління сільськими місцевостями, які очолили волосні старшини й сільські старости, більшість яких займали відповідні посади ще до революції 1917 р. [10, с. 170].

У результаті роботи комісій із реформування органів місцевого самоврядування було підготовлено закони «Про проведення виборів губернських і повітових земських гласних» і «Про зміну діючого статуту громадського управління міст», затверджені гетьманом відповідно 5 вересня і 2 жовтня 1918 р. Цими актами вводилися суттєві цензові обмеження: майнові – до виборів земських гласних допускалися особи, які володіли майном, обкладеним земським збором; осілості – не менше 1 року; вікові – 25 років; статеві – лише жінки-власниці майна; соціально-професійні – позбавлялися права участі у виборах військові, студенти, ченці та інші. Державні службовці цивільних установ навпаки мали певні привілеї: були необов'язковими ценз осілості та сплати податків до міської казни. Достатньо було перебування на державній службі та отримання річної платні у 1 тис. крб. [13, с. 101].

Усі виборці поділялися на три виборчі курії: платники вищих ставок податків, особи з вищою освітою, ті, хто володіє землею і провадить власне господарство; платники середніх податків – громадяни-козаки; решта платників. У містах правом участі у виборах користувалися усі громадяни, які перебували у місті на день виборів не менше одного року і сплачували податки на користь міста. Згідно із задумом, куріальна система виборів мала привести до того, щоб земське життя скеровували представники вищих станів та заможні хлібороби. Нові закони передбачали проведення виборів до земств і міських дум в листопаді-грудні 1918 р. Дія законів розповсюджувалась на всі, за винятком Холмщини, регіони України. Однак провести нові вибори до земств і міських дум не вдалося через складну політичну ситуацію.

Хоча органи місцевого самоврядування і отримали колишні назви, їх склад не завжди лояльно відносився до політики П. Скоропадського. Можна навіть говорити про певне протистояння місцевої адміністрації і органів місцевого самоврядування, які вбачали в особі гетьмана противника українства і не безпідставно. На посади в місцеві адміністрації призначались колишні царські генерали, чиновники, поміщики. Слід підкреслити, що і сама модель місцевого самоврядування була аналогічна тій, що діяла раніше в Російській імперії.

Напочаток жовтня 1918 р. під егідою Департаменту самоврядування МВС було розроблено ще кілька законопроектів з реформування місцевого самоврядування. Міністерство внесло в Раду Міністрів законопроект про скасування волосних земств. Для адміністративної діяльності в області сільського управління було запропоновано відновити інститут мирових посередників [14]. Закон «Про зміну, доповнення та скасування діючих узаконень про волосні, повітові і губерніяльні установи по управлінню сільськими місцевостями» від 30 листопада 1918 р. поновив інститут земських начальників і створив повітові та губернські ради в сільських справах.

На думку одного з відомих діячів Української революції С. Єфремова законопроекти, запропоновані гетьманським режимом, були «замахом на демократичне земство» та прагненням передати владу «до старих рук». Він вказав на цілу низку недоречних, на його думку, обмежень, як-от: фактичне позбавлення виборчого права жінок, а в містах на додаток – всіх студентів, підняття вікового цензу до двадцяти п'яти років, введення майнового цензу, а особливо – поновлення куріальної системи. Проте за обставин, що склалися, за твердженням С. Єфремова, «...єдиний шлях порятунку для України – це демократичні реформи, переведені в широкому масштабі й зараз же, справді негайно» [15].

Розпочата гетьманським урядом реформа місцевого самоврядування мала увінчатись реалізацією виборів, які мали повністю змінити

характер земських зборів та міських дум, але внаслідок повалення гетьманського режиму другі за доби Української революції вибори до органів самоврядування так і не відбулися. Так само нереалізованими залишилися і нормативні акти гетьманського уряду щодо ліквідації інституту волосного земства та утворення замість нього принципово нової системи органів управління сільськими місцевостями.

Отже, здобутий за гетьманської доби досвід перетворень системи органів місцевого самоврядування характеризується великою мірою неоднозначності. З одного боку, заходи центральної та місцевих органів влади, котрі були спрямовані на встановлення контролю за діяльністю земств та міських дум, дозволили врятувати інфраструктуру останніх від остаточного занепаду та утворити умови для проведення повноцінної реформи місцевого самоврядування, котра мала розв'язати низку суперечностей у цій галузі. У той же час, жорстка політика щодо демократичних земств та міських дум, у тому числі й практика призначення їх складу в адміністративному порядку, призводила до порушення основоположного принципу устрою місцевого самоврядування – формування його структур територіальними громадами, що істотно поглиблювало конфліктну ситуацію в суспільстві.

Список використаних джерел:

1. Верстюк В.Ф. Українська держава / В.Ф. Верстюк // Історія України: нове бачення: у 2 т. / Під ред. В.А.Смоляна.-К.: Україна, 1996. – Т.2. – С.53-77.; Гай-Нижник П.П. Ігор Кістяковський – «злий геній і дух» Гетьмана Скоропадського/ П.П. Гай-Нижник // Київська старовина. – 2005. – №1. – С.161-172; Литвин С. Симон Петлюра у 1917-1926 роках: Історіографія та джерела / НАН України; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С.Грушевського; Севастопольський військово-морський ін-т ім. П.С.Нахімова. – К., 2000. – 462 с.; Леміжанська О. Діяльність Департаменту місцевого самоврядування МВС Української Держави (травень–грудень 1918 р.) / О. Леміжанська // Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 років. – К.: Інститут історії України НАН України, 2011. – Вип. 6. – С. 217-228; Мироненко О.М. Національне владування в губерніях, повітах і волостях Української держави / О.М. Мироненко // Українське державотворення. – К.: Либідь, 1997. – С. 298-304; Він же. Формування національних земств і міських дум в Українській державі // Там само. – С.544-551; Папакін Г. В. Павло Скоропадський: Патріот, державотворець, людина: Історико-архівні нариси / Г.В. Папакін. – Київ.: Держ. ком-т архівів України, 2003. – 282 с.; Пиріг Р.Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси / Р.Я. Пиріг. – К. Ін-т історії України НАН України, 2011. – 336 с.; Солдатенко В.Ф. Українська революція. Історичний нарис / В.Ф. Солдатенко. – К.: Либідь, 1999. – 976 с.; Його ж. Україна в революційну добу. Історичні есе-хроніки: у 4-х т/ В.Ф. Солдатенко. – Т. 2. Рік 1918. – К.: Світогляд, 2009. – 411 с.
2. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. Нариси політичної історії / Т. Гунчак. – К.: Либідь, 1993. – 288 с.
3. Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституційні акти України. 1917-1920: Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.

4. Скоропадський П. Спомини / П. Скоропадський / . – К.: Україна, 1992. – 112 с.
5. Гай-Нижник П.П. Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917-1918 рр.) / П.П. Гай-Нижник // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Українське агенство інформації та друку «Рада», 2009. – Вип. XXIV. – С. 229-270.
6. Дорошенко Д.І. Історія України 1917-1923 рр. В 2-х т.: Документально-наукове видання / Д.І. Дорошенко. – Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року. – К.: Київ, 2002. – 352 с.; Державний вістник. – 1918. – 26 жовтня; 20 листопада.
7. Леміжанська О. Діяльність Департаменту місцевого самоврядування МВС Української Держави (травень–грудень 1918 р.) / О. Леміжанська // Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 років. – К.: Інститут історії України НАН України, 2011. – Вип. 6. – С. 217-228.
8. Нова Рада. - 1918. – 21 вересня.
9. Державний вісник. – 1918. – 16 травня.
10. Гай-Нижник П.П. Ігор Кістяковський – «злий геній і дух» Гетьмана Скоропадського/ П.П. Гай-Нижник // Київська старовина. – 2005. – №1. –С.161–172
11. Державний вісник. – 1918.
12. Литвин С. Симон Петлюра у 1917-1926 роках: Історіографія та джерела / НАН України; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С.Грушевського; Севастопольський військово-морський ін-т ім. П.С. Нахімова. – К., 2000. – 462 с.
13. Пиріг Р.Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси / Р.Я. Пиріг. - К., 2011. - 336 с.
14. Путь Соціал-Демократа. – 1918. – 14 октябрю.
16. Бойко В. «Кругова порука» демократії та Сергій Єфремов / В. Бойко // День. – 2010. – 16 липня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/arhiv/no124-2010>

Мельник А.А. Реформирование органов самоуправления в период Гетманата

Стаття посвящена проблемам реформирования органов местного самоуправления в условиях перехода от демократически-республиканской к авторитарно-монархической форме правления - Гетманату.

Ключевые слова: Гетманат, реформа, самоуправление, выборы.

Mel'nik A. Reforming of bodies of local self-government in the era of the Hetmanate.

Summary. Article is devoted to problems of reforming of local governments in the conditions of transition from democratic and republican to the authoritative and monarchic form of government - to Getmanat.

Keywords: Getmanat, reform, self- management, elections.