

## **СИСТЕМА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ ПРИ РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ П. СКОРОПАДСЬКОГО**

Тема взаємодії місцевого, зокрема міського самоврядування, з органами державної влади є наразі доволі актуальною. Нагальними виступають проблеми розмежування їх повноважень, протистояння між ними на регіональному рівні, рівень етатизму щодо регіонів, а також запровадження та розвиток дієвих механізмів громадського контролю щодо діяльності та законності органів місцевого самоврядування. Тим більше цікавим є повернення до історичної ретроспективи режиму гетьманату, за часів якого були як позитивні, так і негативні тенденції у форматі державно-самоврядних відносин.

З приходом до влади П. Скоропадського розпочався новий етап державотворення в Україні. Перш за все, система місцевого самоврядування підпорядковувалася міністерству внутрішніх справ. Послаблювалися виконавчі структури самоврядування за рахунок перепідпорядкування міліції Міністерству внутрішніх справ, а не органам міського самоврядування як це було за часів Тимчасового уряду та Центральної Ради [1, арк.1].

Система єдиновладдя, встановлена при Гетьманаті, не могла схвально сприйматися самоврядними структурами. Весь період Гетьманату вони прагнули до розширення своєї компетенції, уникнення утисків, яких зазнавали означені структури. Це набувало особливої гостроти за умов загальної політизації місцевих громадських управлінь, які до того ж орієнтувалися на демократичні, а не диктаторські режими.

Та й сам режим досить не толерантно ставився до міського самоврядування. Так, в Одесі в будинку Думи двічі провадився обшук, а міського голову на деякий термін ув'язнили [2, с.1]. Було заборонено вихід газети «Одесские новости», чим порушувалося право на свободу друку. Дума в зв'язку з цим висловила протест і вимагала скасування цієї заборони [3, арк.14]. У травні за розпорядженням комісара Українського уряду було розпущено Думу і звільнено від своїх обов'язків членів управи [4, арк.25; 5, арк.1].

Законом від 30 серпня 1918 р. міністру внутрішніх справ надавалося право призначати склад земських і міських управ замість усунутих [5, арк.58], чим фактично анулювався принцип виборності громадського управління. І хоча роботу Одеського самоврядування згодом відновили, але новий закон від 2 жовтня 1918 р. вніс зміни до чинного положення про громадське управління міст і повноваження гласних та призупиняв дію постанови Тимчасового уряду від 1 травня 1917 р. [6, арк.1].

Діючі міські управи до обрання управ нового складу продовжували виконувати свої обов'язки. На них покладалися функції міських дум, але їх постанови підлягали затвердженню губернським старостою або градоначальником за належністю [7, арк.27]. Міські управи могли доповнюватися до обрання управ нового складу за призначенням міністра внутрішніх справ [8, арк.1]. За новими законодавчими положеннями фактично думи, утворені на засадах загального виборчого права, розпускалися як соціалістичні, а управи, хоча й тимчасово, продовжували діяти. При цьому вони не просто підлягали контролю з боку урядової адміністрації, а діяли безпосередньо за її вказівками, що майже зводило нанівець міське самоврядування.

У цілому за 1918 р. Одеська дума розпускалася урядом Скоропадського двічі [9, арк.4,5; 12, арк.3,7].

Непорозуміння між гетьманським режимом і системою місцевого самоврядування не було суто одеським явищем. Найбільше загострення стосунків пов'язувалося з подіями травня 1918 р. За постановою Тимчасового Уряду «Про зміну діючих положень про громадське управління міст від 8 липня 1917 р.»

зазначалося, що до їх компетенції належить улаштування з'їздів міських діячів з метою координації дій [10, арк.28]. Однак, міністр внутрішніх справ новоутвореної Української Держави Ф. Лизогуб заборонив з'їзд представників міст, що мав пройти в Києві у травні. Заборонявся загальноукраїнський форум, можливо, з огляду на побоювання, що представники місцевого самоврядування об'єднають свої зусилля проти встановленого, в основному далекого від принципів демократії, режиму.

Тільки побоювання того, що конфронтація набула загального характеру, змусили Ф. Лизогуба розіслати губернаторам та повітовим старостам телеграми з вказівками про вжиття надзвичайних заходів тільки у виняткових випадках [2, с.31]. Непорозуміння режиму з місцевим громадським управлінням було глибоким.

До подальших планів Гетьманату входило посилення контролю над громадськими управліннями. Не задовольняючись існуванням департаменту в справах місцевого самоврядування, було розроблено проект закону про запровадження посади інспекторів щодо земських і міських справ, які заміняли фактично чиновників у земських та міських справах присутностей. Міністерство внутрішніх справ уважало за необхідне, щоб інспектори працювали в складі управління губернських старост і робили доповіді губернським старостам та градоначальникам усіх справ щодо нагляду за законністю діяльності органів земського і міського самоврядування. Проведення ревізії органів самоврядування за дорученням губернських старост і градоначальників також передбачалося покласти на інспекторів щодо земських і міських справ [11, арк.1].

Між центральними органами і місцевим самоврядуванням у сфері розуміння зовнішніх відносин теж виникли розбіжності в оцінках та підходах. За часів окупації України австро-німецькими військами органи міського самоврядування виявили значну рішучість. Так, в Одесі дума закликала всю демократію України до протесту проти іноземного зазіхання на права народів України [2, с.1].

Окупаційні органи опікувалися не тільки провідними галузями економіки, а й системами управління. Ускладнювався в'їзд до Одеси, що в свою чергу обмежило торговельну й курортну діяльність міста. Командування також усунуло державну варту з району порту, що унеможливило контроль за однією із найважливіших в житті Одеси структур [12, арк.101-102]. Фактично влада, що запросила іноземні війська, була цими ж військами усунута.

Соціальні і політично-громадські конфлікти за цих умов загострювалися ще більше. На місцях панувало повне беззладдя. Стара влада не визнавала гетьмана, центр уважав міське самоврядування соціалістичним, а його дії антиурядовими. Від селян надходили чисельні скарги. Зростала ворожнеча між населенням та австрійськими військами.

З іншого боку, позитивним у розвитку міського самоврядування на етапі Гетьманату стало відновлення інституту власності. З розпуском земельних комітетів громадські управління відновлювали свої права на відібрані в них землі, води і плавні. Одночасно з цим необхідно було вирішувати проблему масових порубок лісу, причиною чого слугував дефіцит деревини і перебої з паливом [13, арк.26,47]. Ця проблема постала по всій Україні і загрожувала обезлісенням значних регіонів. Рада Міністрів визнала, що самовільне вирубування перетворилося на масові погроми. Разом з пожежами вони загрожували лісам України повним винищенням [14, арк.28; 15, арк.23].

Таким чином, у соціально-економічній сфері відновлювалася приватна власність і свобода підприємництва. З анулюванням соціалізації землі містам повернули права земельних власників. Але самоврядні представницькі структури не мали змоги нормально функціонувати в системі авторитарних і диктаторських режимів. Практика системи призначень складу управ ліквідувала принцип виборності. Традиційними стали розпуск демократичних дум, арешти гласних.

Вилученням міліції з підпорядкування органів самоврядування послаблювалися їх виконавчі структури. Управи не контролювалися, а діяли за вказівками адміністрації, що представляли міністерство внутрішніх справ. Реалізація розроблюваного проекту, введення інспекторів щодо земських і міських справ компенсувала б відсутність колишніх царськорежимних присутностей. Заборонялися з'їзди представників міст.

Ситуацію ускладнювала орієнтація політичного режиму П. Скоропадського на центральні держави. Присутність іноземних військ, їх втручання в усі справи, зокрема управлінські, підкреслювали слабкість центральної влади в Україні, її неможливість контролювати ситуацію. Тобто влада, що претендувала на збільшення рівня централізації, сама залежала від іноземного втручання. Новоутворені революційні органи, анархісти, різного роду злочинні елементи ще більше дестабілізували становище. У таких умовах позитивні соціально-економічні досягнення зводилися нанівець.

### **Джерела та література**

1. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України), ф.1064 Рада Міністрів Української Держави, оп.1, спр.78.
2. Копиленко М., Копиленко О. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Місцеве самоврядування в Україні. Видання Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування. – К, 1994.
3. Державний архів Одеської області (далі – ДАОО), ф.16 Одеська міська управа, оп.123, спр.1378.
4. Там само. – Оп.94, спр.101.
5. ЦДАВО України, ф.1064 Рада Міністрів Української Держави, оп.1, спр.13.
6. ДАОО, ф.16 Одеська міська управа, оп.94, спр.154.
7. ЦДАВО України, ф.1064 Рада Міністрів Української Держави, оп.1, спр.1.
8. Там само. – Спр.117.
9. ДАОО, ф.16 Одеська міська управа, оп.123, спр.1514.
10. Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО), ф.4 Херсонська міська управа, оп.2, спр.1.
11. ЦДАВО України, ф.1216 Міністерство внутрішніх справ Української Держави, оп.1, спр.122.
12. ЦДАВО України, ф.1216 Міністерство внутрішніх справ Української Держави, оп.1, спр.74.
13. ЦДАВО України, ф.1061 Міністерство земельних справ Української держави, оп.1, спр.155.
14. Там само. – Спр.162.
15. Там само. – Ф.1064 Рада Міністрів Української Держави, оп.1, спр.13.

### **Анотація**

В статті розглядаються основні тенденції, що визначали стосунки центральної влади та органів міського самоврядування в умовах розбудови державності в Україні, формування муніципалітетами своєї суспільно-громадянської політики та економічної стратегії розвитку регіону.

### **Summary**

The article considers the main tendencies that determine relations between the central government and local organs of reformation of the conditions of reformation of the state system in Ukraine, forming their social-public policy and economical strategy of the development of region by the municipality.