

*О. М. Потапов*

**ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ЦЕНТРАЛЬНИМИ  
ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЬКИМИ ОРГАНАМИ  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ  
П. СКОРОПАДСЬКОГО**

У процесі державотворення одним із пріоритетних завдань є створення дієздатної системи місцевих органів влади. Місцеві органи державної влади та самоврядування покликані виконувати специфічні завдання із забезпечення життєдіяльності регіонів. Це й обумовлює їх вагомість в налагодженні економічних зв'язків на місцях, культурному та соціальному розвитку, зростанню добробуту населення. Перехід від централізму до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад, стає пануючою тенденцією внутрішньополітичного розвитку демократичних держав. Відповідно зростає і значення інститутів місцевої влади, зокрема — органів самоврядування.

Розв'язання нагальних проблем становлення органів місцевої влади в Україні потребує комплексного підходу, який би враховував реалії сьогодення, світовий досвід і, насамперед, національні особливості територіальної самоорганізації населення та формування органів виконавчої влади в різні періоди існування української державності. Тому в контексті вирішення завдань у галузі державного будівництва особливого значення набувають дослідження, присвячені аналізу історичного досвіду традицій державотворення українського народу. Надзвичайною співзвучністю із сьогоденням вирізняються події визвольних змагань 1917-1920 рр. Поміж інших періодів існування Української державності в цей час значної уваги, на думку автора, заслуговує доба гетьманування П. Скоропадського, оскільки саме тоді було зроблено низку позитивних перетворень в сфері місцевого самоуправління.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування за часів Української революції залишається однією з малодосліджених тем історіографії. Хоча потрібно відмітити, що в останній час дещо активізувалися дослідження у цьому напрямку. Питанням політичної боротьби, діяльності тогочасних партій під час

підготовки і проведення міських виборів, аналізу їх передвиборчих програм, а найголовніше — співвідношенню впливів партій в різних регіонах України за результатами виборчої кампанії 1917 року, — присвячена праця В. М. Бойко [1]. Процес формування системи органів адміністративної влади на місцях, запровадження нових її ланок у відповідності до існуючого адміністративно-територіального поділу Української Держави висвітлюється Т. О. Харченко [2]. Особливості розвитку місцевого самоврядування в окремих регіонах вивчалися Т. М. Плаксий [3], О. В. Господаренко [4].

У статті ставиться мета здійснити дослідження взаємовідносин між міськими органами самоуправління та центральним державним апаратом за доби Української держави П. Скоропадського. Мета статті визначає дослідницькі завдання. Головні з них такі: з'ясувати ставлення влади до органів місцевого самоврядування; проаналізувати основні заходи уряду П. Скоропадського в сфері місцевого самоврядування.

За часів Гетьманату більшість органів місцевого самоврядування, що були створені за Центральної Ради, знаходилася в опозиції до П. Скоропадського і урядових структур. Органи місцевого самоврядування зустріли гетьмана настільки неприхильно, зазначають сучасні дослідники, що 6 травня 1918 року міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб заборонив з'їзд представників міст, який мав відбутися 9 травня в Києві [5]. Навіть саме обговорення питань наслідків з'їзду представників міст підлягало забороні. Так, 21 травня 1918 року на засіданні Білоцерківської міської думи представник міліції повідомив, що виконуючий обов'язки повітового старости доручив йому не допускати обговорення питань політичного характеру. Не зважаючи на пояснення гласних думи, що справа стосується не ворожої критики і агітації проти урядової влади, а господарських питань, засідання було перерване представниками комендатури [6].

Ставлення влади до органів місцевого самоврядування яскраво демонструє пояснювальна записка проекту Статуту про Тимчасові ревізійні комісії у справах перевірки органів місцевого самоврядування. Її автори цілковито визначились з необхідністю негайного усунення “анархічних елементів від участі у справах місцевого самоврядування і розпуску органів місцевого самоврядування” [7].

У наведеному документі зазначалося, що деякі муніципальні установи не тільки не боролися з анархією та руйною, а навпаки своєю руйнівною діяльністю додавали ще більший безлад у громадське і державне життя України. Міністерство внутрішніх справ мало відомості про прийняття деякими міськими думами протизаконних постанов про реквізицію приватного майна, випуск сепаратних грошових знаків, встановлення надмірних ставок оподаткування, нехтування урядовими наказами і, навіть, незаконне розпорядження державним скарбом. Через подібну антидержавну й антигромадську діяльність органи місцевого самоврядування втрачали довіру населення. Сплата податків припинялася, і це, зрозуміло, загрожувало цілковитою катастрофою для комунального господарства багатьох міст.

Єдиним виходом з ситуації, на думку авторів пояснювальної записки, стала б зміна виборчого законодавства. Але підготовка документу і проведення виборів потребувало тривалого часу, а проблеми самоврядування вимагали негайного розв'язання. На думку міністра внутрішніх справ Ф. Лизогуба, розпуск міських дум та народних рад у загальному порядку був би нераціональним, оскільки такі дії уряду використали б опозиційні сили для антиурядової агітації. Крім того, серед персонального складу органів місцевого самоврядування були досвідчені люди, здатні вести місцеве господарство, і їх усунення від роботи тільки завдало шкоди.

Зважаючи на вищезазначене, пропонувалося провести ревізію діяльності органів місцевого самоврядування, яка мала виявити протиправні дії усіх причетних до порушень муніципальних діячів і тим самим дати законні підстави для їхнього усунення від громадської роботи [8].

Для більш успішного та чіткого виконання покладених на ревізійні комісії обов'язків, департаментом місцевого самоврядування були розроблені відповідні вказівки, якими визначалися необхідні для дослідження питання: персональний склад самоврядувань; представниками яких політичних сил є діячі органів місцевого самоврядування; наявність службових зловживань; періодичність ведення засідань та співвідношення розглянутих на них політичних та господарських питань; правильність складання кошторису, порівняння його з попереднім роком; надходження та недостача в справі оподаткування, за-

гальне становище капіталів; правильність проведення оподаткування; наскільки продуктивно ведеться лікарська, шкільна, продовольча, агрономічна, дорожня, поштова, ветеринарна та інші справи місцевого господарства [9].

На підставі аналізу результатів роботи ревізійних органів були зроблені висновки і розроблена конкретна урядова програма. Губернським та повітовим старостам пропонувалось надати повноваження розпускати органи місцевого самоврядування, якщо їх діяльність носила протиправний характер, або встановлювати над ними повний контроль.

На той час у ряді міст старости вже розпускали органи місцевого самоврядування й тимчасово призначали для ведення справ осіб із числа членів управи або ж відновлювали дореволюційні думи, включаючи до їх складу представників від усіх верств населення. Власне цей факт владою не заперечувався. П. Скоропадський з цього приводу в своїх “Спогадах” писав: “Як відбувалося це, я тепер вже в усіх подробицях не пам’ятаю. Здається, в Катеринославі, потім в Глухові і ще в 2-3 повітах Київської губернії. Старости, не вбачаючи ніякої можливості працювати зі старими земствами, складеними з елементів, обраних під час революції, розпустили земські зібрання, призначивши тимчасово для ведення справ осіб з числа членів управи або поновлюючи старі дореволюційні склади земств, добавляючи туди ще представників від всіх класів народонаселення, які або взагалі не брали участі в земській справі, або ж приймали участь в дуже обмеженій кількості” [10].

З огляду на перевищення повноважень старостами, дедалі частіший розпуск органів місцевого самоврядування Ф. Лизогуб 7 червня 1918 року розіслав губернським і повітовим старостам телеграми, в яких підкреслювалося, що “самоуправління виконують важливі державні задачі і несуть відповідальні обов’язки з місцевого управління, а тому “надзвичайні заходи” щодо них мали вживатися лише у “виключних випадках” [11].

За дорученням гетьмана 29 червня цього року було прийнято Закон, згідно з яким губернські старости мали право розпустити органи місцевого самоврядування з дозволу міністра внутрішніх справ, якщо їхні дії шкодили налагодженню справ і йшли врозріз із державними інтересами [12].

Так, у доповідній записці Полтавського губернського ста-

рости від 5 серпня 1918 року повідомлялось, що з початку встановлення влади гетьмана виникла необхідність розпуску органів місцевого самоврядування, зокрема через вочевидь ворожий настрій діячів цих органів. Він виявлявся у вживанні таємних заходів проти урядових розпоряджень, що, зрозуміло, вносило розлад та непорозуміння серед населення. Тому Полтавський губернський староста змушений був вдаватися до розпуску органів місцевого самоврядування та арештів їх членів, насамперед за агітацію проти уряду, невиконання урядових розпоряджень населенням ввірених їм повітів. [13].

Від повітових старост Полтавської губернії до губернського надходило чимало повідомлень про подібні заходи (див. таблицю №1).

Таблиця №1

**Звіт повітових старост Полтавщини [14]**

Повіт	Дата	Заходи
Кобилянський	14.08	Не було, лише окремі представники затримані за проступки особистого характеру
Миргородський	14.08	Заарештовані 4 члени Миргородської повітової земської управи за агітацію проти гетьманської влади, крім того заарештовано члена Миргородської міської управи. Заборон на проведення засідань не було.
Прилуцький	16.08	Розпуск складу повітової земської управи, арешт її члена за агітацію проти влади гетьмана та за погром маєтку пана гетьмана. Стосовно інших членів — переслідування за агітацію (двом вдалося втекти). Повітові земські зібрання не відбувалися з 1 травня 1918 року, в ряді випадків не допускалися повітовим старостою (через “тривожну мить”)
Золотоношинський	24.08	Звільнено весь склад повітової земської управи з арештом голови, 2 члена управи втекли. Причина — агітація.
Кременчуцький	21.08	Арешт членів Кременчуцької міської управи (2 чоловіка) — за агітацію
Пирятинський	03.09	Арешт члена Пирятинської земської управи; розпуску гласних та заборон зборів не було

З семи інших повітів: Гадяцького, Зінківського, Переяславського, Лубенського, Хорольського, Роменського, Лохвицького відомостей стосовно застосування подібних заходів не надійшло.

Схожа ситуація була і в інших регіонах Української держави про що звітували і інші старости (див. таблицю №2).

На Київщині, лише в двох повітах, Звенигородському та Таращанському, не вживалось ніяких заходів щодо органів місцевого самоврядування. Взагалі, старости швидко скористалися наданими їм правами і в результаті значна кількість земств і міських дум була розпущена. Уже на кінець травня 1918 року було ліквідовано 115 земських управ. Примусовий розпуск міських дум та земств застосовувало також командування німецько-австро-угорських окупаційних військ.

Таблиця №2

**Звіт повітових старост Київщини [15]**

Повіт	Дата	Заходи
Чигиринський	30.10	Заарештований гласний Чигиринської управи, звинувачений в агітації проти існуючого ладу
Бердичівський	19.10	Заарештований голова земської управи та 1 член; справа щодо них передана німецьким властям, були вислані за межі України
Липовецький	18.10	Заарештовані 2 гласних, які належали до партії “Бунд”. Відсторонений з посади міський голова, проти нього порушено кримінальну справу щодо його діяльності на посаді голови повітової продовольчої управи
Уманський	16.10	Заарештовані зі складу міської управи міський голова, товариш голови та 3 члена. З складу земської управи — голова та 1 член. Арешти відбулися через протиурядову діяльність, не пов’язану з роботою в органах самоврядування
Сквирський	12.10	Заарештовані представниками німецької влади голова земської управи, 4 члена, секретар
Васильківський	09.10	Заарештовано 1 члена земської та 1 члена міської управи; розпусків, заборон зборів не було

Повіт	Дата	Заходи
Канівський	10.10	Дій, які йшли безпосередньо від повітового старости, а не в виконання прямих розпоряджень губернського керівництва, — не було. Але звільнено весь склад земської управи за результатами діяльності ревізійної комісії.
Київський	17.10	Арешти деяких голів волосних управ і їх членів за агітацію

У багатьох випадках органи самоврядування приймали рішення про саморозпуск. У тих регіонах, де земства і думи продовжували функціонувати, вони повністю підпорядкувались старості, який одноосібно розглядав питання про можливість проведення зборів, їх порядок денний і всі інші питання діяльності органів місцевого самоврядування [16].

Непорозуміння були і на рівні взаємовідносин по вертикалі державної влади між губернськими старостами та підлеглими повітовими старостами. Зокрема, Київський губернський староста звертався до повітових старост підвідомчої йому губернії, і вимагав точного виконання законів та постанов, що надходили як від нього безпосередньо, так і від центрального керівництва. Також він вказував, що всупереч неодноразовим вказівкам деякі повітові старости продовжують присвоювати неналежні їм функції, а саме: 1) особисто призначають склад ревізійних комісій, повітових, земських і міських самоврядувань, продовольчих управ; 2) призначають голів волосних земських управ, даючи їм назву волосних старшин, тоді як голова і члени волосних земських управ мають обиратися на 3-річний термін волосним земським зібранням, крім того посада волосних старшин і інші дореформені посади в волостях скасовані; 3) призначають склад земських управ, не рахуючись з його вказівками та міністерськими розпорядженнями з даного питання; 4) присвоюють неналежні їм права щодо видання і здійснення обов'язкових постанов або наказів, накладають на населення грошові штрафи, тоді як право видання обов'язкових постанов залишено, і то умовно лише губернським старостам [17].

Розуміючи, що нейтралізувати вплив опозиції у традиційних структурах самоврядування буде справою вкрай важкою

і тривалою, уряд робив кроки у напрямку створення нових органів самоуправління. Велика надія покладалась на вироблення нового законодавства у сфері місцевого самоуправління. Спеціально створили комісію для розробки законопроектів про порядок проведення місцевих та земських виборів. Підсумком її діяльності стало прийняття 2 жовтня 1918 року Закону Української держави “Про зміну діючого Статуту Громадського управління міст” [18] та додатку до нього “Тимчасового Статуту Міських Дум та переведення виборів гласних цих Дум” [19]. В цих нормативно-правових актах було закріплено формування органів місцевого самоуправління на підставі трикуріальної виборчої системи, а в містах з населенням до 16 тисяч мешканців — двокуріальної; визначався порядок розподілу населення на групи (розряди). Законом встановлювався чотирирічний термін перебування гласних на своїх посадах. Загалом в основу виборчої системи, започаткованої гетьманською адміністрацією, було покладено буржуазний принцип — майновий ценз. Стаття 9 Тимчасового статуту передбачала ряд загальних ценових вимог, що висувалися до виборців. Право голосу на міських виборах отримували особи обох статей, без різниці віросповідання та національності, українські громадяни, котрим виповнилося 25 років, що мали однорічний ценз осілості та сплачували на користь міста оціночний збір з нерухомого майна, або збір промисловий, квартирний чи подорожний; мали в даному місті протягом року постійну оселю. Таким чином поновлювався окремі ценові вимоги, оскільки “опит останніх двох років показав, що з себе являють наші Земства і Міські Думи при загальному виборчому законі. Вірно, що Кістяківський (наступник Ф. Лизогуба на посаді міністра внутрішніх справ — авт.) управляв країною в, так би мовити, міжцарствіє, коли старі Земства вже віджили своє і виявили цілковиту свою нежиттєздатність, а нові вибори ще не пройшли. Тільки тоді країна могла б жити нормальним життям, коли Земства і Думи запрацювали б, а цього за умовами техніки виборів не можна було провести в життя раніше листопада місяця” [20] — зауважував П. Скоропадський.

Утім, часу на реалізацію цих задумів історія не відвела. Конфлікт між адміністрацією та органами місцевого самоврядування загострювався. П. Скоропадський з гіркотою писав:



“З одного боку, всі ці земські діячі, що з’являлися завжди під виглядом загравлених овечок, насправді ж влаштовували, де могли, відчайдушний саботаж; з іншого боку, неналагоджений апарат уряду на місцях надавав можливість негідним елементам з числа місцевих органів перевищувати свою владу і звальювати потім все на голову центрального уряду” [21].

Зрештою, необхідно констатувати, що спроби уряду гетьманської держави встановити тісний зв’язок між “центром — регіонами”, ліквідувати заполітизованість тогочасних міських самоуправлїн та налагодити їх господарську діяльність не дали бажаних результатів. Гетьманська адміністрація була змушена з метою оптимізації діяльності самоуправлїн свідомо йти на непопулярні кроки — проведення ревізій. Нерідко при організації таких перевірок ревізійні комісії зустрічалися з ознаками злочинних діянь, що призводило до звільнень та арештів відповідних посадових осіб. Проблему забезпечення органів місцевого самоврядування належними кадрами планувалося вирішити за рахунок проведення муніципальних виборів на підставі нового виборчого законодавства. Проте реалізувати всі свої плани в цьому напрямку представникам влади так і не вдалося.

### *Джерела та література:*

1. Бойко В. М. Українські політичні партії і блоки у виборчій муніципальній кампанії 1917 року: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / НАН України. — К., 1997. — 198 с.
2. Харченко Т. О. Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській державі (квітень-грудень 1918 р.): Дис. ... канд. іст. наук: 07. 00. 01 / Полтавський державний педагогічний ун-т ім. В. Г. Короленка. — Полтава, 2000. — 281с.
3. Плаксіє Т. М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині ХІХ — на початку ХХ століть: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Кременчуцький держ. політехнічний ун-т. — Кременчук, 2001. — 239 с.
4. Господаренко О. В. Діяльність місцевих органів влади і самоврядування на Півдні України у 1917-1920 рр.: соціально-економічний аспект: Дис. ... канд. іст. наук: 07. 00. 01 / Миколаївський держ. гуманітарний ун-т ім. Петра Могили. — Миколаїв, 2005. — 242 с.
5. Міське самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави М. Копиленко, О. Копиленко // Міське та регіональне самоврядування України. — К., 1992. — Вип. 3. — С. 31.

6. Державний архів Київської області (далі ДАКО). — Ф. 2797. — Оп. 1. — Спр. 168. — Арк. 7.
7. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВОВУ України). — Ф. 1216. — оп. 1. — Спр. 254. — Арк. 12зв.
8. Там само. — Арк. 12-13.
9. ДАКО. — Ф. 2797. — Оп. 2. — Спр. 1. — Арк. 113.
10. Павло Скоропадський: Спогади (кінець 1917 — грудень 1918) — К.: Київ — Філадельфія, 1995. — С. 206.
11. ЦДАВОВУ України. — Ф. 4541. — Оп. 1. — Спр. 7. — Арк. 14.
12. ЦДАВОВУ України. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 263. — Арк. 2-3.
13. ЦДАВОВУ України. — Ф. 2988. — Оп. 1. — Спр. 8. — Арк. 16.
14. Там само. — Арк. 2.
15. ДАКО — Ф. 2797. — Оп. 1. — Спр. 161. — Арк. 74.
16. Яременко О. І. Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського. — Вінниця: Континент-Прим, 1998. — С. 18.
17. ДАКО — Ф. 2794. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 214.
18. Закон про зміну діючого Статуту Громадського управління міст // Державний вісник. — 1918. — 5 жовтня.
19. Тимчасовий Статут Міських Дум та переведення виборів Гласних Дум // Там само. — 16 жовтня.
20. Павло Скоропадський: Спогади (кінець 1917 — грудень 1918) — С. 253.
21. Там само. — С. 206.

### *Анотації*

***Потанов А. Н.* Взаимоотношения между центральными органами управления и местными органами самоуправления в Украинском государстве П. Скоропадского.**

В статье рассматриваются взаимоотношения между городскими органами самоуправления и центральными органами исполнительной власти; анализируется отношение власти к органам местного самоуправления и основные действия правительства П. Скоропадского в этой сфере.

**Potapov A. N. The relationships between municipal autonomous bodies and executive authorities in the Ukrainian state of P. Skoropadsky.**

The article deals with the relationships between municipal autonomous bodies and executive authorities; attitude of authorities towards municipal autonomous bodies and the main activities of P. Skoropadsky government in this sphere are analyzed.