

# ІСТОРИЧНІ НАУКИ

УДК 94(477.54):352«19»

## СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ХАРКІВЩИНІ В 20-ті РОКИ ХХ СТОРІЧЧЯ

Редька С.І.  
Історик

Досліджено стан місцевого самоврядування на Харківщині у 20 роки ХХ сторіччя. Показано на архівних документах, що з самого початку становлення органи місцевого самоврядування не мали фінансів, у них не було прав у галузі економічної, господарської та кадрової роботи. Все це приводить до того, що більшість їхніх функцій залишалась чисто адміністративними, бюрократичними, і тому вони не виражали інтереси своїх виборців.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, Харківщина, відсутність реальної влади.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі приділяється багато уваги розвитку місцевого самоврядування. Це результат зростання недовіри до влади в цілому, вражаючий занепад деяких найбільш централізованих режимів у світі (особливо Радянського союзу), поява сепаратистських запитів, які регулярно з'являються в окремих країнах, бажання громадян приймати більшу участь у організації та керівництві своїм життям. Європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Окрім того сильне місцеве самоврядування несумісне з будь-яким тоталітарним режимом. Сильне місцеве самоврядування базується на розвинутому громадянському суспільстві і демократії. В умовах децентралізації неможлива узурпація влади. Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування від 15.10.1985 р., зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави.

В Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, у якій зазначалося, що не порушуючи єдиної своєї влади УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації. Але ці принципи так і не стали реальністю. Система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі, а представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад. Надмірна централізація влади, її неефективна організація на регіональному рівні, неієздатність місцевого самоврядування і досі залишаються пробле-

мою українського суспільства. Система влади всі роки незалежності наслідувала стару радянську схему, коли місцеві органи влади були, в першу чергу, намісниками центральної влади. В країні триває пошук оптимального варіанту взаємодії органів самоврядування з органами державної влади. Той шлях, який ми обираємо, передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на низовий, базовий рівень, рівень громад. Також він передбачає забезпечення їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – три кити, на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування. Тому важливо зрозуміти коли і як концентрація влади в центрі стала реальністю життя нашої країни. Цій проблемі присвячена дана стаття, у якій розглянуто діяльність місцевих рад як органів місцевого самоврядування в харківському регіоні на початку їх створення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемі яка розглядається у даній статті у історіографії було присвячено багато робіт. Сучасний рівень історичних знань дає змогу стверджувати що дослідження радянських істориків були обмежені партійними постулатами, хоча фактичний бік цих досліджень має певну цінність. В роботах схвально оцінювалося втручання партії в діяльність рад, вигнання з їх рядів представників опозиційних партій та куркулів, позбавлення населення виборчих прав. Це автори називають «очищенням» рад. У 1993 році була захищена дисертація Москаленком В.Г. [1]. Автор висвітлює діяльність рад з нових позицій. Він стверджує, що міські ради були реально позбавлені права виконувати свої функції і стали лише ширмою для партійно-адміністративного диктату. Цікавою є дисертація Кисіля Ю.І. написана у 1994 році [2]. Автор немало уваги приділяє діяльності Робітничо-Селянської Інспекції по реформуванню рад. Він намагається дати об'єктивну характеристику їхній роботі, указуючи на такі недоліки, як відсутність кодифікованого законодавства яке б визначало права та обов'язки рад, відсутність у них реальної влади та її зосередження в виконкомах, підлеглість та залежність місцевих рад від вищестоящих рад, завантаженість дріб'язковою роботою.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Діяльність місцевих рад – як органів місцевого самоврядування стала предметом спеціального історичного дослідження. Але необхідно мати на увазі, що дана проблема не достатньо вивчена. Автори не показали, як процес позбавлення рад реальної влади відбувався на місцях і яке місце вони займали в політичній системі держави.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є показ конкретних виявів та становлення централізованої системи керівництва місцевим самоврядуванням і перетворення рад, як місцевих органів самоврядування, в один з елементів тоталітарної системи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З самого початку створення рад комуністична партія намагалась побудувати ради по своїй подобі, вибудувати жорстко централізовану вертикаль рад різних рівнів із беззаперечним підкоренням рад нижчого рівня радам вищого рівня та підкорення всіх рад партійній владі. Уже у 1924 році дослідник радянського будівництва Берман Я.Л. писав «В перші місяці радянського будівництва Ради не визнавали ніякого втручання з боку центра. «Вся влада на місцях» – таким було їхнє гасло. Із середини 1918 року роздрібненість рад та непокора центру, були зжиті, але виник перегин у бік бюрократичного централізму» [3, с. 70-71]. Ради були зведені жорсткою централізацією до передаточної інстанції. Та стали механічними виконавцями розпоряджень центру. Тут, на наш погляд, треба розділяти ради, як представницькі органи народу, та виконкоми – виконавчі органи при радах. Уже в березні 1919 року в резолюції VIII з'їзду РКПб по оргпитанню в розділі про радянське будівництво указувалось: «На загальних зборах рад треба вирішувати по можливості всі основні питання суспільного життя. Треба боротись проти тенденції передавати рішення всіх справ виключно виконкомам. Ради повинні працювати не тільки як апарат агітації та інформування, але і як діловий механізм» [4, с. 107]. Про це говорилося і на нараді заввідділами губвиконкомів, яка проходила у Харкові у 1920 році». В окремих радах робота зосереджувалась в виконкомках, а часто вирішувалась безпосередньо головою виконкому, або ревкому. Це відривало їх від широких мас, перетворюючи у бюрократичні організації. [5, с. 7]. Дослідники того часу також говорили про перехід усіх владних повноважень до виконкомів М.А. Рейснер відмітив, що «Совдепія перетворилась в виконкомію» [5, с. 15]. Співробітники РСІ виявили, що вже в 1923-24 роках представницькі ради на місцях не мали ніякої реальної влади, і не могли виражати інтереси трудящих [2, с. 102]. Уся реальна влада зосереджувалась у виконавчих органах, що свідчило про повний відрив органів управління від широких народних мас. Засідання рад мали часто лише врочистий характер. На них обговорювались загальнополітичні, питання й порівняно мало уваги приділялось безпосередньо практичним проблемам. Сільради, формально маючи всю повноту влади на відповідній території, мало займались питаннями господарського та культурного розвитку села. Вони зосереджували основну увагу, на фінансальних функціях, являючись по суті апаратом по збору податків із населення [7, с. 54]. Президії виконкомів у більшості випадків були й президіями рад, а в окремих випадках зовсім са-

мостійними органами влади які проводили роботу окремо від президії ради. Усі постанови ради передавалися на затвердження до виконкому, котрий або впроваджував їх у життя, або скасовував. Реальна влада зосереджувалась у виконкомках, а рада опинилась в становищі відділу виконкому, а не реальним органом народовладдя. У грудні 1925 року Л. Каганович, виступаючи на IX з'їзді КПУ заявляв: «партія своєчасно поставила питання про пожвавлення рад, та своєчасно загострила його. На майбутніх виборах ми повинні перетворити ці виборні органи в апарат діючий» [8, с. 50]. Пропонувалось розширити масову роботу, проводити розширені та виїзні пленуми, місцеві наради по радянському будівництву, створювати депутатські групи, реально проводити звіти, накази, відкликання, висувати робітників та селян на радянську роботу. Краще використовувати секції, як найкращий засіб залучення в масову роботу. Декларувалось, що право відкликання депутатів повинно належати виключно виборцям. Але детально розробленого механізму та закону про відкликання депутатів не було, діяльність секцій далеко не відповідала покладеним на них завданням. У багатьох випадках вони існували лише формально, голова ради звітував перед виборцями лише раз на рік. Робота сільрад будувалась, таким чином, що вони не відповідали перед виборцями. У 1927 році намагалися пожвавити діяльність рад відкликанням пасивних депутатів. Відкликання депутатів також кардинально не пожвавило роботу рад. Прийняті заходи виявились недостатніми. У 1926-1927 роках діяльність контрольних органів по обстеженню низового радянського апарату показала, незважаючи на певне пожвавлення діяльності місцевих органів, проблема їхньої бюрократизації та малоефективності залишилася, як і раніше, гострою [2, с. 109-110]. Партія намагалась реформувати ради зверху своїми постановами та деклараціями. Також декларувалося про розмежування влади рад та партійних органів. При чому партія декларувала надання повноваження радам у рамках існуючих декретів. У випадку коли необхідно було відступати від декретів ради повинні були питати дозволу у партійних органів [9, ф. 1, оп. 1, спр. 719, арк. 61]. Партія ставила себе навіть над законом. Але розмежування повноважень між партією та радами так і залишились лише на папері.

Ради не мали фінансової самостійності. Як відомо, фінанси це основа функціонування будь яких органів. Хто розпоряджається фінансами той і має владу. На місцях фінансами розпоряджались партійні комітети. Виступаючи на бюро Харківського Окружного партійного комітету 15.01.1929 року із приводу фінансування ЕСХАРУ (Електростанція Харкова) його секретар Постишев сказав: «Окружний виконком сам мільйони не витрачає, а отримує на це санкцію окружному» [9, ф. 5, оп. 1, спр. 46, арк. 133]. Партійні комітети не тільки розпоряджались фінансами в державних інтересах, але й у своїх власних. У протоколах Харківського губкому читаємо «У відділ управління Харківського Губвиконкому. Харківський губпарком просить видати з каси відділу 10 мільйонів карбованців. Секретар губпаркому» [9, ф. 1, оп. 1, спр. 417, арк. 124]. У відповіді на питання ЦК КПУ в 1923 році: «Скільки коштів вами отримано від радянських та інших органів?» Губком відповів: «одержано на утри-

манья апарату 8300 крб, оргвідатки – 1200 карбованців, агітацію 5000 карбованців [9, ф. 1, оп. 1, спр. 867, арк. 5]. У протоколі бюро окрпаркому № 7 від 04.01.1926 року указувалось: «Про бюджет окрпаркому: Фракції ОВК забезпечити повністю» [9, ф. 5, оп. 1, спр. 11, арк. 4]. У кращому випадку партійні органи брали кредит у виконкомів, але це було не прохання надати гроші, а наказ. У подальшому, коли робота рад була налагоджена, і партійні органи були впевнені, що повністю їх контролюють, комуністичні фракції в радах получили більшу самостійність. Але вони тільки готували пропозиції. А всі рішення фракцій затверджувалися парткомом [9, ф. 5, оп. 1, спр. 11, арк. 16].

Розпорядження парткомів фінансами рад, приводе до того, що бюджети рад особливо місцевих не мали достатнього фінансування для виконання своїх функцій. М.І. Калінін казав «Якщо ми хочемо щоб місцеві ради дійсно стали органами суверенного народу, то цього без фінансової основи не зробити» [10, с. 178]. Дослідниця Кринська, ще в 1930 році, вивчаючи проблему сільських бюджетів приходять до висновку, що в період воєнного комунізму в них зовсім не було коштів, у відновний період бюджети не получили необхідного розвитку [11, с. 47]. Лише законом від 14 серпня 1925 року дозволяється у великих сільрадах, з особливого, у кожному окремому випадку дозволу окрвиконкому, мати самостійний бюджет [12, с. 34]. У Харківському окрузі 61 сільраді з 388 було дозволено складання кошторисів [13, с. 255, 257]. На рівні району 75-80% районного бюджету йшло виключно на утримання адміністративного апарату, і лише 20-25% використовувалось на потреби села. Причому з 80% адміністративних витрат району лише 10-15% потрапляли в сільради, а все інше поглиналось районним апаратом. Обстеження показало, що сільські бюджети на 1928-1929 роки уведені лише в 33% сільрад від загальної їхньої кількості. Їхній розмір складав лише 5,4% районного бюджету [2, с. 107].

Ради також не могли самі вирішувати кадрові питання. Парткоми контролювали кадрову політику рад. У протоколі засідання Харківського губкому КПУ від 28 червня 1921 року зазначається: «Губком більшістю голосів ухвалив: «Президію губвиконкому створити наступним чином: Головою губвиконкому – перша кандидатура т. Кін, друга – т. Кузнецов, секретарем т. Покорного. [9, ф. 1, оп. 1, спр. 368, арк. 29]. Губком партії призначав вищий орган влади в губернії-губвиконком. У протоколі № 13 Харківського губкому від 6 грудня 1922 року написано: «Про вибори в губвиконком. Ухвалили: призначити товаришів... (дається список із 40 осіб). [9, ф. 1, оп. 1, спр. 719, арк. 137]. Партійні органи могли зняти з посади голову виконкому. У протоколі засідання бюро Харківського Округового партійного комітету від 16.09.1926 року читаємо: «Доручити оргвідділу підшукати кандидатури секретарів Староверовського райвиконкому, знявши негайно з роботи нині працюючих після повідомлення КК» [9, ф. 5, оп. 1, спр. 13, арк. 78. зв.]. У губкомі призначали завідувачих відділами та секретаря губвиконкому [9, ф. 1, оп. 1, с. 719, арк. 25]. Призначення на такі посади, як завміськнаросвіт, завміськздраву, начальника міліції, голови РСІ, голови губоесту, губ воєнкому, суддів, прокурорів, захисників, директорів підприємств, ректорів вузів та інших

проходило в парткомах. [9, ф. 1, оп. 1, спр. 719, арк. 16-17, 24,25, 28 зв, 38, 52.] Губком партії намагався контролювати призначення або зняття не тільки відповідальних радянських службовців, але й технічних працівників. У протоколі від 13.06.1920 року засідання Харківського губкому відмічалось: «1. Усі відповідальні робітники можуть бути запрошені на роботу в радянські установи тільки за затвердженням губкому. 2. Про всі звільнення та переміщення технічних робітників радянських установ повинні інформувати обліково-розподільчий відділ губкому» [9, ф. 1, оп. 1, спр. 42, арк. 17]. Наведені факти свідчать, що партійні органи контролювали кадри рад на всіх рівнях, включаючи виборні посади та технічних працівників. Цей контроль дозволяв партії проводити в життя всі потрібні їй рішення.

Ради не могли самостійно вирішувати всі поточні питання. Архівні матеріали показують, що без партійних органів вони навіть не могли самостійно скликати своє засідання, не могли створити порядку денного. У протоколі № 44 засідання бюро Харківського губкому від 04.07.1921 року записано: «вважати скликання фракції губвиконкому без відома бюро губкому, та без затвердження порядку денного – ненормальним. Секретаріату доручити з'ясування цього питання. Про сесію губвиконкому: Порядок денний сесії губвиконкому затвердити наступною... (дається)» [9, ф. 1, оп. 1, спр. 370, арк. 68]. Теоретично вважалося, що парткоми повинні були впливати на ради через фракції які були в радах. Але фракції комуністів у радах не самі вирішували поточні питання, а виконували вказівки партійних комітетів. Партійні комітети безпосередньо керували діяльністю рад. 20 квітня 1920 року в листі Харківського губкому всім райкомам вказувалось: «Незважаючи на кількаразові попередження, втручаються в роботу радянських органів, вносячи плутанину. Надалі керувати через фракції. Потрібно впливати на членів які стоять на чолі установ, а не звертатися з офіційними вимогами до самих установ» [9, фр. 202, оп. 2, спр. 4, арк. 135]. Але всі намагання керувати радами через фракції так і залишилися на папері. У протоколі засідання пленуму Харківського губкому КПУ 1923 року голова губвиконкому Кіркідж відмічав: «Самостійності окремим фракціям ми давати не можемо, так як радянський апарат вийде з під контролю [9, ф. 1, оп. 1, спр. 833, арк. 23, 88]. У звіті губкому про роботу між IV та V губпартконференцією записано: «Величезну частину уваги та сил губкому в особливості партійних органів на селі поглинало керівництво, а часто безпосереднє ведення радянської роботи. Як можна уявити собі в наших умовах виконання продподатку, гуж податку, посівну кампанію без самої дієвої участі партії?» [9, ф. 1, оп. 1, спр. 706, арк. 3]. Починаючи із січня 1923 року радянські та профспілкові органи не мали права у своїх рішеннях посилатися на попередні рішення ЦК партії та місцеві партійні комітети [14, с. 99].

Незважаючи на те що парткоми безпосередньо втручались в справи рад, ради повинні були звітувати перед парткомами за виконані справи. У протоколі засідання Харківського губкому КПУ № 59 від 8 березня 1922 року читаємо: «Доповідь про діяльність міськради. Заслухав доповідь про діяльність міськради, президія ухвалює... (дається перелік питань, які були затверджені) [9, ф. 1, оп. 1, спр. 719, арк. 44].

**Висновки з даного дослідження.** Таким чином, наведені факти беззаперечно доводять, що відсутність фінансів, відсутність прав у галузі економічної, господарської та кадрової роботи приводить до того, що більшість функцій рад, як органів місцевого самоврядування, залишалась чисто адміністративною, бюрократичною. Ради, як представницькі органи, не мали ніякої реальної влади, і не могли виражати інтереси своїх виборців. Уся реальна влада, зосереджувалась в партійних комітетах. Виконкоми були виконавчими органами не обраних рад, а партійних комітетів. Ради не мали певної автономії у вирішенні притаманних їм функцій. Компетенція рад не була чітко окреслена на законодавчому рівні. Тоталітарна партія не могла надати місцевим радам самостійності, вона не могла випустити їх

зі свого контролю, і звинувачувала самі ради в бюрократизації. Втручання партії в діяльність рад не могло не накласти свій відбиток. Партія намагалась побудувати ради по своїй подобі, побудувати жорстко централізовану вертикаль рад різних рівнів із беззаперечним підкоренням рад нижчого рівня радам вищого рівня та підкоренням всіх рад партійній владі. Архівні документи показують, що комуністична партія з моменту завоювання нею влади в Україні, поставила ради під свій контроль. Уся влада в Україні належала не Радам, як проголошували більшовики, а партії. Згідно Конституції УРСР партія не мала владних повноважень, тому ради були їй потрібні для того, щоб легітимізувати свою діяльність, а також створювали ілюзію, що ніби то влада належить народу.

### Список літератури:

1. Москаленко В. Г. Місцеві ради УРСР в системі тоталітарної влади в 30-ті роки Автореферат канд. дисерт. ... канд. істор. наук. Київський університет ім. Т. Шевченка. – К., 1993.
2. Кисіль Ю. І. Робітничо-селянська інспекція України та бюрократизація держaparату: підсумки та уроки діяльності 20-30 роки ХХ сторіччя. – Х.: ХДУ 1994. Дис. ... канд. істор. наук.
3. Берман Я. Л. Основные вопросы теории пролетарского государства. – М., НКЮ, 1924.
4. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК т. 2. – М., Издательство политической литературы. 1983.
5. Протокол II Всеукраинского совещания завотделами губисполкомов. – Х., 1920.
6. Рейснер М. А. Централизация, разделение функций и советы // Власть советов № 10. 1922.
7. Духопельников В. М. Деятельность советов харьковщины в восстановительный период 1921-1925 г.г. Диссертация. ... канд. истор. наук. – Харьков: ХГУ, 1979.
8. Каганович Л. М. Политический отчет ЦК КПБУ // IX съезд КПБУ. Стенографический отчет. – Х., 1926 р.
9. Державний архів Харківської області.
10. Вопросы советского строительства. – М., Политиздат. 1958.
11. Крынская Б. Материальная база сельсоветов // Филиппов Т., Крынская Б. Территориальная и материальная база сельсоветов под редакцией Г. Шостака. – М., Коммунистическая академия. – 1930. – С. 47-96.
12. Буценко А. Як ради виконали наказ робітників та селян у 1924-1925 роках. Держвидав України. 1926.
13. Отчет Окрисполкома III съезду Советов. – Х., 1926.
14. Пашин В. П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы выбора и воспитания. В. П. Пашин, Ю. П. Свириденко. – М., ГАСБУ, 1998.

**Редька С.И.**

Историк

## СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ХАРЬКОВЩИНЕ В 20-е ГОДЫ ХХ ВЕКА

### Аннотация

Исследовано состояние местного самоуправления на Харьковщине в 20 годы ХХ века. Показано на архивных документах, что с самого начала становления органы местного самоуправления не имели финансов, у них не было прав в области экономической, хозяйственной и кадровой работы. Все это приводит к тому, что большинство их функций оставалась чисто административными и бюрократическими и потому они не выражали интересы своих избирателей.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, советы, Харьковщина, отсутствие реальной власти.

**Redka S.I.**

Historian

## THE STATE OF PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN KHARKIV REGION IN THE 20<sup>TH</sup> OF THE XX CENTURY

### Summary

The state of public self-government in Kharkiv region in the 20th of the XX century has been studied. The archive documents state that the organs of public self-government did not bear financial accounting since the moment they were established. They could not enjoy their rights in economic, commercial and personnel management spheres. All that resulted in the fact that in the majority their functioning was reduced to purely administrative, bureaucratic. Consequently, they did not express the interests of their electorate.

**Keywords:** self-government, Kharkiv region, lack of real power.