

Олена Леміжанська

Діяльність Департаменту місцевого самоврядування МВС Української Держави (травень–грудень 1918 р.)

У статті висвітлюється діяльність одного з структурних підрозділів МВС гетьманату по реалізації державної політики щодо органів місцевого самоврядування: врегулювання взаємовідносин представників державної адміністрації з земськими управами та міськими думами, посилення їхньої ролі у налагодженні соціально-економічного та культурного життя регіонів, виробленні нового виборчого законодавства.

В статье освещается деятельность одного из структурных подразделений МВД гетманата по реализации государственной политики в отношении органов местного самоуправления: урегулирование взаимоотношений представителей государственной администрации с земскими управами и городскими думами, усиления их роли в налаживании социально-экономической и культурной жизни регионов, выработке нового избирательного законодательства.

The article highlights the work of one of the structural units of the Interior Ministry to implement the hetman state policy with regard to local government: settlement of relations between the representatives of state administration and the local district council and the city dumas, to increase their role in the establishment of socio — economic and cultural life of the regions, the development of a new electoral law.

Однією з важливих складових сучасного державного будівництва в Україні є реалізація регіональної політики, спрямованої на формування органів місцевого самоврядування, здатних ефективно вирішувати нагальні питання функціонування територіальних громад. Необхідною умовою розв'язання цієї

складної проблеми виступає вивчення і врахування вітчизняного історичного досвіду, зокрема діяльності земських та міських самоврядних органів.

Доба Української революції 1917–1921 рр. істотно вплинула на роль і місце цих інститутів у суспільно — політичному і господарському житті. Центральна Рада сприяла їх демократизації та українізації. Авторитарний режим гетьмана Павла Скоропадського навпаки намагався надати цим процесам зворотного напрямку, широко практикуючи втручання органів місцевої державної адміністрації у діяльність земських управ та міських дум. Виборче законодавство вводило суттєві майнові, вікові та інші цензові обмеження. Провідну роль у виробленні та реалізації політики гетьманату у цій важливій сфері відігравав Департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ Української Держави.

У вітчизняній історіографії питання діяльності цього підрозділу МВС спеціально не досліджувалась. Лише окремі її аспекти знайшли висвітлення в працях В.В. Галатира та Д.В. Підлісного¹.

Для більш повного розкриття цієї теми, автор ставить наступні дослідницькі завдання:

- з'ясувати роль і місце Департаменту місцевого самоврядування в системі МВС Української Держави;
- подати його структуру та функції;
- висвітлити діяльність департаменту щодо органів місцевого самоврядування.

Міністерство внутрішніх справ гетьманської держави 1918 р. мало досить розгалужену структуру. У його складі функціонували: Департамент загальних справ, Технічно — господарський департамент, Окреме управління у справах біженців, Департамент місцевого самоврядування, Департамент Державної варти, Департамент у справах страхування і протипожежних заходів, Департамент сільських справ, Головна управа з військової повинності, Управління у справах друку та окреме поштово-телеграфне відомство². Як бачимо,

справами місцевого самоврядування мав опікуватися спеціальний підрозділ.

Слід відзначити, що Центральна Рада декларувала значущість місцевого самоуправління. Зокрема, у заяві Генерального Секретаріату від 12 жовтня 1917 р. зазначалося: «Одним з головних завдань своїх Генеральний Секретаріат ставить сприяння розвитку діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою становлення ладу в Україні»³. Однак профільний підрозділ у справах місцевого самоврядування у структурі уряду УНР до більшовицької експансії початку 1918 р. створений не був.

В умовах звільнення України від радянських військ при німецькому командуванні у лютому було створено посаду головного комісара уряду УНР. Її обійняв О. Коморний, який отримав надзвичайні повноваження. Він керував діяльністю органів місцевого самоврядування, зміняв урядовців та призначав нових, займався штатами державних та громадських організацій, давав розпорядження у земських і міських справах⁴.

Лише навесні 1918 р. урядом УНР був створений Департамент місцевого самоврядування. Як свідчать архівні документи, станом на 1 травня у ньому працювали: в.о. директора віце-директор — Світозар Драгоманів, віце-директор — Григорій Варава, інструктор-контролер — Прокіп Кліюпа, інструктор-контролер — Михайло Котляренко, юрист-консулат — Матвій Хватовкер, консультант-спеціаліст — Олександр Зіньківський, всього 14 осіб⁵. Розгорнути істотну діяльність до падіння Центральної Ради департамент не встиг.

Нова влада, усвідомлюючи велику роль установ місцевого самоврядування в господарсько-економічному та культурно-освітньому житті, а також необхідність їх кардинального реформування відповідно до консервативно-ліберальної ідеології державного будівництва, більше уваги приділила налагодженню функціонування Департаменту місцевого самовря-

дування. Його апарат мав виконувати функції авторитетного наглядача за установами місцевого самоврядування, координувати їх діяльність і водночас бути компетентним представником інтересів земств і міст перед вищою владою⁶. Підтвердженням цього було те, що на його утримання та канцелярські витрати урядом на 1918 р. було виділено 807 тис. 75 крб.⁷.

Також при ВМС було засновано Раду з земських та міських справ під головуванням міністра. До неї входили представники міністерств фінансів і земельних справ, департаменту місцевого самоврядування, Київського губернського земського зібрання, Київської міської думи та інших органів місцевого самоврядування⁸.

Обійнявши на початку травня 1918 р. посаду голови Ради Міністрів, Федір Лизогуб залишив за собою й керівництво міністерством внутрішніх справ⁹. Це пояснюється намаганням прем'єра контролювати кадри місцевої адміністрації, а також зберегти безпосередній вплив на таку потужну силову структуру, як Державна варта. Тільки у кінці липня під тиском гетьмана він відмовився від даного сумісництва¹⁰. Пост міністра зайняв відомий вчений — правник і адвокат Ігор Кістяковський¹¹. З 24 жовтня на цій посаді працював Віктор Рейнбот, який мав значний досвід судової і управлінської роботи¹². З 14 листопада по 14 грудня міністерство знову очолював І. Кістяковський¹³.

За штатним розписом, затвердженим міністром внутрішніх справ, департамент місцевого самоврядування очолював директор, до обов'язків якого входило здійснення загального керівництва діяльністю департаменту. Два віце — директори відали відповідно справами земського господарства та міського господарства¹⁴. Департамент очолював Леонід Гладиревський, віце-директором був призначений Володимир Сципйон — де-Кампо, діловодом — Н. Жваликовський¹⁵.

Департамент місцевого самоврядування поділявся на 8 відділів: земський (начальник Сергій Величко), статистичний

(Семен Більський), фінансово-економічний (Петро Кованеко), юридичний (Всеволод Митюшин), міський (Іван Дурново)¹⁶. Згодом був створений ще відділ особового складу¹⁷. А 31 серпня 1918 р. за розпорядженням товариша (заступника) міністра внутрішніх справ С. Варуна-Секрета при департаменті створений ще й видавничий відділ¹⁸.

Взагалі департамент був прирівняний за статусом до центральних органів виконавчої влади. При ньому діяли наради та комісії як дорадчо-консультативні органи, які обговорювали кардинальні питання державного будівництва, зокрема стосовно органів місцевого самоврядування¹⁹.

Департамент знаходився у Києві по вулиці Лютеранській, 32. Про умови праці співробітників свідчить той факт, що у червні 1918 р. земський відділ департаменту розміщувався в 5-ти кімнатній квартирі, де працювало 45 осіб. Планувалося ввести нові штати, а дане приміщення змінити на більш просторе. Про це неодноразово йшлося на відповідних засіданнях²⁰.

До функціональних завдань департаменту належали: надання правових висновків на запити органів місцевого самоврядування; роз'яснення норм чинного законодавства; підготовка справ для розгляду на раді міністерства; попереднє розроблення питань щодо поліпшення земських та міських фінансів; пошук додаткових доходів місцевого самоврядування й допомога в отриманні довгострокових та короткострокових позик; питання допомоги в формуванні їх бюджетів та випуску місцевих облігацій; розробка правил складання ними кошторисів, доходів, видатків та обігу їх сум в касах міністерства фінансів і кредитних закладах²¹.

До компетенції департаменту відносилися місцеві справи у сфері господарсько — економічній, фінансово — податковій, статистичній, юридичній тощо. Він також займався питаннями земсько-адміністративного поділу, переформування населених пунктів, затвердження та зміни планів міст тощо²².

Відділ особового складу вів діловодство щодо персоналу департаменту, земських установ та міських управлінь. Відділ

земського господарства займався справами земських виборів, відкриття та закриття земських зборів, відводу земель для потреб військ, питаннями місцевих дорожніх, залізних та водяних шляхів. Відділ міського господарства відав справами встановлення та керування містом, створення нових міських поселень, затвердження та зміни міських планів, забудови міст, проведення виборів тощо²³. Законодавчий відділ з юристконсульською частиною займався підготовкою законопроектів з питань земського і міського самоврядування, а також давав висновки з спірних питань земського і міського господарства, що надходили на розгляд департаменту. Фінансово-економічний відділ керував усіма справами, що стосувалися економічних заходів і фінансового господарства органів самоврядування, розробляв загальні умови кредитування земств та міст, збирав дані про фінансовий та економічний стан на місцях, розглядав їх фінансові рахунки та звіти²⁴. Відділ статистики опікувався збором загальних статистичних даних у сфері земського і міського господарства. Видавничий відділ завідував бібліотекою департаменту, а також друкував популярні брошури з питань місцевого самоврядування²⁵.

19 червня 1918 р. на зборах працівників департаменту обговорювалося питання про налагодженням тісних зв'язків з органами самоврядування на місцях²⁶. Гласний Харківської міської думи П. Ветченко охарактеризував земства як установи, у складі яких люди не відповідають потрібному рівню. Він наголошував, що департамент має бути наглядовим і керуючим органом у цій галузі²⁷. 21 червня відбулося наступне засідання, на якому розглядалось питання про штати департаменту місцевого самоврядування. Чиновник з особливих доручень при МВС Л. Войцеховський ознайомив усіх з складеним уже при допомозі заступника міністра внутрішніх справ проектом земського відділу, який передали на розгляд членам комісії законодавчих справ МВС під керівництвом І. Кноля²⁸. З'ясувати долю даного законопроекту за документами не вдалося.

Для інформування земств та міст з питань, що потребували спеціальних соціальних знань, при департаменті були спеціалісти земської і міської справи, до обов'язків яких входила ґрунтовна розробка тих питань, що стосувалися органів місцевого самоврядування і не могли бути вирішеними за відсутності компетентних фахівців²⁹.

Підрозділ управління місцевим самоврядуванням МВС активно працював над проведенням земської реформи, яку мало забезпечити нове виборче законодавство. Для розробки проекту закону про земські вибори була створена комісія, яку очолив великий харківський землевласник, голова Протофісу князь О.Д. Голіцин. Керуючим справами був призначений А.М. Вороновський, його помічником — А.Н. Одарченко³⁰.

Головою іншої комісії — з підготовки проекту закону про вибори до міських дум став колишній київський голова Іпполіт Дьяков. Директор департаменту місцевого самоврядування Л.Гладиревський направив йому 16 серпня листа, в якому повідомляв про численні скарги населення на непромірно важкі міські податки: «виявилось, що накладення прямих та непрямих податків досягло найвищого рівня і дійсно є надто важким та не під силу населенню. Платня за воду в деяких містах збільшилась в 10 разів, збільшилась платня і за проїзд в трамваях та поїздах та за електроенергію». Інформуючи про це І.Дьякова, Л. Гладиревський наполягав на перегляді міського оподаткування та визначенні його нормальних розмірів³¹.

На початок жовтня 1918 р. під егідою Департаменту самоврядування МВС було розроблено 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 посередників³². Крім існуючих 72 посад у Київській, Подільській та Волинській губерніях, утворювалися ще 178 посад у Чернігівській, Полтавській, Харківській, Катеринославській, Херсонській губерніях, Поліській та Таврійській округах.

Коло діяльності та компетенцію мирових посередників визначало міністерство внутрішніх справ. Воно ж здійснювало їх розподіл по повітах³³.

З ініціативи Департаменту місцевого самоврядування в Українській Державі проводилися з'їзди земських діячів. Так, 15 липня 1918 р. був скликаний з'їзд міських та земських самоуправлінь. Розглядалися питання про функціонування земських і міських самоуправлінь; створення губернських, повітових і міських рад по державному нагляду; ліквідація організацій та відомств імператриці Марії; організація і порядок фінансування місцевих органів самоврядування³⁴.

Департамент інформував керівників губерній про те, що до нього часто звертаються міські та земські самоврядування без належних на те підстав і без відповідного реагування губернського старости. Після отримання тієї чи іншої справи департамент змушений направляти її у відповідні органи або ж повертати документи у разі відсутності необхідної інформації. За таких обставин затримувався розгляд справ. Слідом за цим зацікавлені особи «засипали» департамент телеграмами з проханням прискорити цей процес. Тому згідно ст. 81 Закону Тимчасового уряду від 9 червня 1917 р. та додатку до нього від 7 вересня 1917 р., пропонувалося усі звернення, що стосувалися департаменту спершу подавати губернським старостам, які в свою чергу за два тижні мали зробити свої висновки, і лише тоді передавати на розгляд Департаменту місцевого самоврядування МВС³⁵. 11 червня про це повідомлялися усі земства та міські думи Української Держави³⁶.

Департамент також намагався зібрати інформацію про фінансове становище земств, для чого просив старост посприяти отриманню кошторисів за 1916–1918 рр. і бухгалтерських звітів за 1915–1917 рр.³⁷. Тобто робилися спроби впорядкувати ведення документації, сформувані цілісне уявлення про діяльність земств та їх фінансовий стан. До того ж саме цей орган управління займався організацією кредитування самоврядних органів. Архівні документи свідчать, що такі звернення були

масовими. Це чітко простежується на прикладі земств Подільської губернії: 15 серпня Кам'янецька повітова управа просила позику у 300 000 крб³⁸, Балтська повітова управа клопоталася про позику в 750 000 крб³⁹, Літинська повітова управа зверталась до департаменту щодо урядової позики земству в 700 000 крб⁴⁰, Ямпільська повітова управа просила 500 000 крб⁴¹, Проскурівська земська управа 1 млн крб⁴². 12 серпня Подільська губернська земська управа звернулася до міністра фінансів за позикою в 7 млн карб⁴³. Очевидно, ці фінансові запити задовольнялися не так часто. Зокрема, 19 жовтня Департамент місцевого самоврядування МВС дозволив позику на суму 1 250 тис. крб Харківському губернському земству⁴⁴.

Разом з тим, Департамент активно займався справами наступних виборів до земських та міських дум. На початку жовтня відповідним відділом МВС були розіслані губернським старостам інструкції про роботу виборчих комісій на місцях, та їх обов'язки. Департамент повідомляв також, що витрати по складанню виборчих списків, та роботи відповідних комісій передавалися в Державне казначейство, що підлягали погашенням з міських сум з зарахуванням їх на 1919 р.⁴⁵.

Департамент неодноразово ставив питання й про ведення діловодства в органах місцевого самоврядування українською мовою. Для місцевих урядовців з цією метою проводилися курси українознавства, на яких викладалися українська мова, історія України, діловодство та інші предмети. Водночас констатувалося, що мало посадових осіб знали державну мову, тому діловодство краще вести російською⁴⁶.

Отже, функціонування в системі МВС гетьманату спеціального профільного департаменту свідчило про усвідомлення П. Скоропадським та урядом ролі і значущості органів місцевого самоврядування у державному будівництві. Діяльність Департаменту місцевого самоврядування була спрямована на активізацію зусиль земських управ і міських дум у налагодженні економічного, соціального і культурного життя регіонів,

отримання державного кредитування, вироблення нового виборчого законодавства, регулювання відносин місцевої державної адміністрації і органів самоврядування.

¹ *Галатир В.В.* Становище земств у Правобережній Україні за гетьманування П. Скоропадського // Вісник Кам'янець-Подільського Національного університету імені Івана Огієнка. Історичні науки. Випуск 3. — Кам'янець-Подільський, 2010. — С. 224–251; *Підлісний Д.В.* Формування системи місцевих органів державної адміністрації та самоврядування Харківської губернії за часів Гетьманату П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 року). Дис. кан. іст. наук. — Харків, 2008. — С. 169.

² Центральний державний архів вищих органів влади України (далі — ЦДАВО України). — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 330. — Арк. 1; Ф. 1184. — Оп. 1. — Спр. 33. — Арк. 4 — 6; Ф. 3325. — Оп. 1. — Спр. 77. — Арк. 42 зв.

³ *Гвоздик В. С.* Земства України в умовах революційних потрясінь 1917 року // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. — Запоріжжя: ЗНУ, 2010. — Вип. XXIX. — С. 102.

⁴ *Гай-Нижник П.П.* Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917–1918 рр.) // <http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/182doc.php>.

⁵ ЦДАВО України. Ф. 1216. — Оп. 1. — Спр. 14. Арк.7.

⁶ Там само. — Оп. 3. — Спр. 2. — Арк. 102 зв.

⁷ Там само. — Арк. 6 зв.

⁸ Там само. — Арк. 102 зв.

⁹ Державний вісник. — 1918. — 16 травня.

¹⁰ *Пиріг Р.Я.* Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси. — К., 2011. — С. 118.

¹¹ *Дорошенко Д.І.* Історія України, 1917 — 1923. В 2-х т.: Документально-наукове видання/ Упоряд.: К.Ю. Галушко. — К., 2002. — С. 180.

- ¹² Державний вістник. — 1918. — 26 жовтня.
- ¹³ ЦДАВО України. — Ф. 2199. — Оп.3. — Спр. 9. — Арк. 130; Державний вістник. — 1918. — 20 листопада.
- ¹⁴ Там само. — Спр.2. — Арк. 3.
- ¹⁵ Там само. — Спр.2. — Арк. 3.
- ¹⁶ Там само. — Оп. 1. — Спр. 122. — Арк. 5–9.
- ¹⁷ Там само. — Оп. 3. — Спр.2. — Арк. 3.
- ¹⁸ Там само. — Арк. 90.
- ¹⁹ *Грибенко О.М.* Державотворчі процеси в Наддніпрянській Україні у 1917–1920 рр: Історичний аспект: Дис... канд. іст. наук. — К., 2006. — С. 138.
- ²⁰ ЦДАВО України. — Ф. 1216. — Оп. 1. — Спр. 16. — Арк. 10, 49.
- ²¹ Там само. — Оп. 3. — Спр. 2. — Арк. 17, 34.
- ²² Там само. — Спр. 5. — Арк. 12.
- ²³ Там само. — Арк. 4 зв.
- ²⁴ Там само. — Арк. 5.
- ²⁵ Там само. — Арк. 5 зв.
- ²⁶ Там само. — Арк. 66.
- ²⁷ Там само. — Арк. 69 зв.
- ²⁸ Там само. — Оп. 3. — Спр. 129. — Арк. 16.
- ²⁹ Там само. — Арк. 3 зв.
- ³⁰ Нова Рада. — 1918. — 21 вересня.
- ³¹ ЦДАВО України. Ф. 1216. — Оп. 3. — Спр. 7. — Арк. 2-2 зв.
- ³² Путь Соціал-Демократа. — 1918. — 14 октября.
- ³³ *Мироненко О.* Національне врядування у губерніях, повітах, містах і волостях Української держави. Мала енциклопедія етнодержавознавства/ НАН України. Ін — т держави і права ім. В.М. Корецького; Редкол.: Ю.І. Римаренко та ін. — К., 1996. — С. 328.
- ³⁴ Полтавскія новости. — 1918. — 3 июля.
- ³⁵ ЦДАВО України. — Ф. 4541. — Оп. 1. — Спр.7. — Арк. 53.

³⁶ Державний архів Вінницької області. — Ф. 255. — Оп. 1. — Спр. 124. — Арк. 70.

³⁷ ЦДАВО України. — Ф. 1216. — Оп. 1. — Спр. 17. — Арк. 13.

³⁸ Там само. — Ф. 1793. — Оп. 1. — Спр. 221. — Арк. 23.

³⁹ Там само. — Арк. 39.

⁴⁰ Там само. — Арк. 74.

⁴¹ Там само. — Арк. 77.

⁴² Там само. — Арк. 80.

⁴³ Там само. — Арк. 60.

⁴⁴ Державний архів Запорізької області. — Ф. 24. — Оп. 7. — Спр. 94. — Арк. 122.

⁴⁵ ЦДАВО України. — Ф. 1325. — Оп. 1. — Спр. 289. — Арк. 115; Підлісний Д.В. Вказ. праця. — С. 169.

⁴⁶ Лозовий В.С. Поділля в період гетьманату (1918 р.): Навчально-методичний посібник. — Кам'янець-Подільський, 2003. — С. 21.