

Седляр А. Муніципальне законодавство та організація діяльності міського самоврядування на Волині та Поділлі у 1917-1918 рр.

## МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ ТА ПОДІЛЛІ У 1917-1918 рр.

А.СЕДЛЯР

*Житомирський державний університет імені Івана Франка*

Анотація

У статті здійснено характеристику законодавства, яке регулювало права та обов'язки міського самоврядування у 1917-1918 рр.

*Ключові слова:* Тимчасовий уряд, закон, міське самоврядування, дума, управа, вибори.

Анотация

В статье проанализировано законодательство, которое регулировало права и обязанности городского самоуправления в 1917-1918 гг.

*Ключевые слова:* Временное правительство, закон, городское самоуправление, дума, управа, выборы.

Summary

In the article the comparative characteristic of legislation which regulated the rights and duties of municipalities during the years 1917-1918 was fulfilled.

*Key words:* Provisional government, law, local authorities, дума, управа, election.

Лютнева революція 1917 р. принесла радикальні зміни життєвого укладу Російської імперії. З-поміж інших питань, що постали за умов демократизації суспільно-політичного життя в країні, одним із найнагальніших було введення ефективного місцевого самоврядування. Важливе значення у його системі мали міські думи, роботу яких необхідно було побудувати таким чином, аби вони захищали інтереси населення і водночас утворили чітку вертикаль державної влади.

Тимчасовий уряд продовжив роботу з реформування муніципального законодавства, яка розпочалася ще до Лютневої революції. При цьому він вирішив суттєво демократизувати місцеве самоврядування. Першим кроком, що засвідчив серйозність таких намірів, був указ, виданий на початку квітня 1917 р., який забороняв губернським комісарам втручатися у роботу міських дум та управ. Губернська адміністрація мала право лише на загальний нагляд за законністю дій громадського управління<sup>1</sup>. Таким чином, порівняно з практично необмеженим впливом губернаторів на рішення муніципальних органів до революції, цей закон спричинив, безперечно, демократичні зміни.

Для полегшення роботи міського самоврядування населеним пунктам, де проживало не менше 50 тис. осіб, дозволялося утворювати дільничні управління, які були б підзвітними загальноміським думі й управі та мали подібну до них структуру.

Наступним кроком, що стосувався міського громадського управління, в середині квітня 1917 р. Тимчасовий уряд визначив правила виборів гласних міських дум на основі загального, прямого, рівного і таємного. Відповідно до них, правом участі у виборах гласних користувалися громадяни Росії обох статей, усіх віросповідань та національностей, яким виповнилося 20 років. При цьому вони мали проживати в даному місті або мати в ньому помешкання, перебувати тут на службі чи мати пов'язані з цим населеним пунктом заняття.

У законі також було сказано, що особи, які перебували на військовій службі, мають право брати участь у виборах на загальних підставах. Не допускалися до участі у виборах представники вищої адміністративної влади в межах губернії чи повіту, їхні заступники і помічники, особи, які знаходилися в межах губернії на службі у місцевій міліції, ченці, особи, визнані божевільними чи глухонімими<sup>2</sup>.

Важливим доповненням було положення, яке вказувало, що гласними можуть бути обрані не лише ті, хто має право участі у виборах, а й всі інші особи, які хоча й не проживають у місті і не мають там домашнього господарства чи служби, але відповідають усім іншим вимогам. Кількість гласних у містах визначалася спеціальним приписом. Зокрема, для міст Волинської губернії були встановлені такі норми: Житомир - 98 гласних, Володимир-Волинський - 30, Дубно - 37, Ізяславль - 30, Ковель - 40, Кременець - 37, Луцьк - 42, Новоград-Волинський - 35, Овруч - 27, Острого - 32, Рівне - 47, Старокостянтинів - 39, Здолбунів - 25. Міста Подільської губернії отримали відповідно: Кам'янець-Подільський - 62 гласних, Балта - 43, Брацлав - 26, Вінниця - 59, Гайсин - 28, Летичів - 25, Літин - 27, Могилів-Подільський - 46, Нова Ушиця - 23, Ольгопіль - 26, Проскурів - 50, Ямпіль - 22, Бар - 37, Вербовець - 20, Жмеринка - 38, Сальниця - 20, Стара Ушиця - 22, Хмільник - 33<sup>3</sup>. Спрощена форма громадського управління скасовувалася, всі міста мали думи та управи<sup>4</sup>. Ці зміни дали можливість брати участь у виборчому процесі більшості міського населення, створювали перспективу демократизації органів міського управління. Порівняно з попереднім муніципальним законодавством це було суттєвим кроком уперед у розвитку міського самоврядування.

У червні 1917 р. Тимчасовий уряд видав постанову «Про зміну діючих Положень про громадське управління міст», що стала основою нового Міського положення від 5 жовтня 1917 р. Окрім функцій, які були закріплені за органами міського громадського управління муніципальним законодавством царської Росії, постанова Тимчасового уряду надала їм цілу низку нових повноважень. Зокрема, у соціальній сфері самоврядування міст могло організовувати біржі праці та проводити громадські роботи для боротьби з безробіттям. Крім цього, важливим нововведенням був дозвіл уряду на утримання думами будинків з дешевими квартирами для бідняків, на проведення юридичних консультацій для населення. Також значно посилювалася роль муніципальних органів в області організації громадського порядку. Вони отримали можливість значно більшого впливу на діяльність правоохоронних органів, міліції, яка прийшла на зміну поліцейській службі. Нарешті, міські управління мали опікуватись установами, метою яких було морально-етичне виховання міського населення і боротьба з пияцтвом. До того ж виборні посадові особи не повинні були затверджуватися урядом, а губернська адміністрація втратила право розгляду скарг приватних осіб на незаконні дії громадського управління. Позитивне значення мав і розподіл функцій міського голови та керівника міської думи. Це зменшувало можливість службових зловживань для чиновників та посилювало контроль міських дум над виконавчими органами<sup>5</sup>. Цьому ж мала сприяти заборона суміщення посад у розпорядчому та виконавчому органах міської влади.

Таким чином, це значно збільшувало роль органів самоврядування на місцях. Міські думи відтепер мали широке коло повноважень, що виходило за рамки виключно господарських функцій, як це було до лютого 1917 р.

Зміцненню становища органів міського громадського управління сприяла і ліквідація на початку червня 1917 р. присутствій з міських і земських справ. Відтепер нагляд за законністю дій місцевого самоврядування був покладений на помічників керівників канцелярій губернських комісарів. Це свідчило про те, що міські органи отримали значно більшу самостійність у своїх діях, оскільки у чиновників губернської адміністрації не було повноважень і не вистачало часу для ретельного контролю за ними.

Важливе значення мало утворення наприкінці березня 1917 р. Тимчасовим урядом місцевих продовольчих органів, а саме губернських, повітових, волосних та міських продкомітетів. У їх роботі широку участь брали представники самоврядування міст. Зокрема, до губернського комітету входило три особи за вибором думи адміністративного центру губернії. Аналогічним було призначення двох представників міського управління до повітових

комітетів та п'ятох - до міських. За умов погіршення загальної економічної ситуації в державі зростав дефіцит продовольчих товарів. Відповідно міські продовольчі органи зобов'язувалися покращувати організацію постачання продукції населенню у містах. Зважаючи на це, їх діяльність мала велике значення у житті цих населених пунктів.

Новаційним було визначення Тимчасовим урядом переліку міст, де керівництво земськими справами покладалося на міське громадське управління. До нього потрапили всі центри губерній, а також населені пункти, у яких проживало не менше 50 тис. осіб<sup>6</sup>. Серед них були Житомир і Кам'янець-Подільський. Міські думи та управи отримали повноваження та обов'язки відповідно повітових земських зборів та управ. Зазначені населені пункти не платили земські збори з нерухомого майна.

Особливості революційної доби зумовили появу специфічних установ - земельних комітетів. Вони мали забезпечити підготовку до проведення аграрної реформи, яку мали затвердити Всеросійські Установчі Збори. До складу губернських та повітових земельних комітетів входили по одному представнику самоврядування відповідно губернського та повітового міст<sup>7</sup>. Це було свідченням розширення повноважень органів міського громадського управління. Ще одним доказом цього стала ліквідація на початку травня 1917 р. міських, повітових та губернських училищних рад. Управління початковою освітою в містах тимчасово передавалося саме муніципальним органам. Вони ж мали керувати реалізацією урядових кредитів для навчальних установ.

Вибори відповідно до нових правил відбулися влітку 1917 року. Гласні міських дум обиралися на термін до 1 січня 1919 року. Хід виборів та результати голосування не можна оцінити однозначно. Було значно розширено кількість виборців і практично всі мешканці міст могли висловити свою думку. Це радикально змінювало кількість виборців порівняно з Міським положенням 1892 року, за яким число осіб, які могли взяти участь у виборах, звужувалося високим майновим цензом. На виборах були представлені різні політичні партії, всі вільно агітували, об'єднувались у блоки тощо. Загалом роль і вплив органів міського самоврядування за нових умов значно посилювалися.

Особливістю передвиборчого процесу була відсутність інтересу до муніципальних програм. Виборці виявляли цікавість лише до загальнополітичних питань, що підтримувалося насамперед більшовиками<sup>8</sup>. Проблеми місцевого рівня, пов'язані з міським господарством, у ході виборчої боротьби були на другому плані. Враховуючи те, що лінія фронту проходила через Волинську губернію, слід відзначити участь у міських виборах великої кількості військовослужбовців, які знаходились у містах тимчасово. Скажімо, помітним був вплив солдатів на вибори в Луцьку, де перебував багатотисячний гарнізон Особливої армії. Внаслідок цього 22 гласних з 42 обраних були особами, які бачили місто вперше і були солдатами, службовцями армійських закладів, військовими лікарями та ін. Гарнізон, де панували соціалістичні настрої, здійснював тиск на помірковані партії, через що ті не могли проводити агітацію й пропагувати свої програми<sup>9</sup>. Солдати впливали на вибори також у містах Поділля. Так, у Вінниці з 59 місць у думі 21 отримали більшовики, переважну кількість голосів яким було віддано солдатами місцевого гарнізону<sup>10</sup>.

У Волинській губернії серед міського населення переважали євреї, поляки та росіяни, тому більшість мандатів вибороли неукраїнські партії. Наприклад, у Житомирі з 98 місць вони отримали 89<sup>11</sup>. Таким чином, у міській думі переважну більшість гласних склали неукраїнці. Подібна ситуація була і в інших містах. Зокрема, в Кременці з 37 обраних гласних 21 представляв єврейське населення, в Луцьку з 42 - 26 та ін.<sup>12</sup>

Перемогу на виборах одержали соціалістичні партії. У Житомирі 20,8% голосів було віддано за есерів, Новограді-Волинському - 22,2% за соціалістичний блок, у Луцьку соціалістичні партії отримали 66,7% голосів<sup>13</sup>. Таким чином, у багатьох міських думах вони

отримали більшість мандатів. Освітній рівень обраних був невисокий. Багато гласних мали домашню чи нижчу освіту. Деякі з них, у кращому разі, закінчили дво- або чотирикласне міське училище.

Діяльність новообраних органів міського самоврядування показала, що вони є нездатними утримувати на відповідному рівні міське господарство. Однією з найголовніших причин цього була їх надмірна політизованість. Замість вирішення нагальних економічних проблем муніципальні органи займались обговоренням загальнодержавних питань, виносили політичні резолюції, які не мали нічого спільного з інтересами міського господарства<sup>14</sup>. До того ж на засіданнях часто не було кворуму через систематичну відсутність працівників колегіальних органів.

До осені 1917 р. Українська Центральна Рада не мала безпосередньої влади над органами міського самоврядування. Її постанови міські думи не вважали обов'язковими для виконання. Лише після усунення від влади Тимчасового уряду та проголошення Української Народної Республіки громадське управління міст визнало Українську Центральну Раду вищим владним органом. Міські думи підпорядковувалися Генеральному секретарству внутрішніх справ, у складі якого був створений відділ місцевого самоврядування<sup>15</sup>. Серед заходів цього виконавчого органу було затвердження у січні 1918 р. на засіданні Генерального Секретаріату законопроекту про зміну закону про міські прибутки та видатки. Однак реальної сили він так і не набув. Слід зазначити, що гласні багатьох міст Волині та Поділля схвально зустріли утворення Української Народної Республіки. Про підтримку Центральної Ради, зокрема, заявили міські думи Житомира, Проскурова, Луцька та інших міст<sup>16</sup>.

Більшовики досить скептично ставилися до існуючих органів самоуправління, вважаючи їх буржуазними інституціями. Проте Рада Народних Комісарів наприкінці грудня 1917 р. проголосила декрет «Про створення Комісаріату з місцевого самоврядування», головним завданням якого було об'єднання діяльності всіх органів міського та земського управління. Наркомом було призначено В.Трутовського. Однак у березні 1918 р. комісаріат був ліквідований. На місцях влада перейшла до Рад. На початку грудня 1917 р. Всеукраїнський з'їзд Рад ухвалив резолюцію, згідно з якою влада в українських містах належала виключно міським Радам<sup>17</sup>.

Під час діяльності першого українського радянського уряду на початку 1918 р. більшовики ліквідували владні повноваження міських органів самоврядування. Після захоплення влади ними в деяких містах взагалі були розпущені думи та замінені Радами. У Вінниці після того, як 10 січня 1918 р. її зайняли більшовицькі частини, місцева Рада робітничих і солдатських депутатів оголосила себе владним органом у місті. Дума відмовилась їй підкорятися, а гласні заявили, що готові співпрацювати з більшовиками відповідно до законодавства Української Центральної Ради та постанов міської думи. У відповідь 23 січня Рада робітничих і солдатських депутатів прийняла рішення розпустити думу, а членів управи заарештувати<sup>18</sup>. Було розігнано думу й у губернському центрі Поділля - Кам'янці-Подільському.

Після приходу до влади більшовиків у містах, як правило, Ради ставали головним розпорядчим органом. Наприклад, у Луцьку при місцевій Раді було створено господарську, технічну, фінансову, юридичну та інші комісії, які відповідали за всі галузі міського господарства. Зокрема, юридична комісія організувала розподіл конфіскованого у населення майна, контролювала продаж товарів за встановленими цінами та мала низку інших повноважень<sup>19</sup>. Найбільше уваги Ради звертали на посилення своєї влади в містах. Так, Рада робітничих й солдатських депутатів у Вінниці сформувала червоногвардійські загони, встановила робітничий контроль на підприємствах тощо<sup>20</sup>.

Робилися спроби нормалізувати господарську діяльність, зокрема, забезпечити населення предметами першої необхідності. Так, у жовтні 1917 р. на одному із засідань Луцької ради робітничих, солдатських і селянських депутатів обговорювалося питання забезпечення населення продуктами харчування і паливом. Серед іншого було визначено заходи щодо боротьби зі спекуляцією, поліпшення обліку та розподілу товарів, які надходили до міста, та продажу їх за встановленими цінами. Крім того, Рада звернула увагу органів самоврядування на незадовільну роботу продовольчої управи і рекомендувала переобрати продовольчий комітет<sup>21</sup>.

Після приходу до влади гетьмана Павла Скоропадського перед його урядом, зважаючи на неспроможність новообраних муніципальних органів забезпечити їх нормальне функціонування, постало нагальне завдання проведення змін у цій сфері. Контроль за законністю дій місцевого самоврядування був покладений на помічників керівників канцелярій губернських старост. Наприкінці червня 1918 р. міністр внутрішніх справ заборонив проводити засідання міських дум без відповідного дозволу губернських старост. Вони ж повинні були затверджувати перелік питань, що ставилися на розгляд гласних. Такі повноваження старост навіть перевищували відповідні права колишніх губернаторш, які лише затверджували вже прийняті думами постанови. Наприкінці жовтня уряд видав закон, відповідно до якого в губерніях були введені посади інспекторів із земських і міських справ. Вони мали доповідати керівникам губерній про дії міських і земських органів самоврядування, а також, після відповідних доручень старост, проводити ревізію цих установ.

Для покращення стану міського господарства гетьманською владою було вирішено переглянути муніципальне законодавство. Після роботи відповідної комісії 2 жовтня 1918р. П.Скоропадський затвердив закон «Про заміну діючого статуту громадського управління міст». Цей документ свідчив про необхідність проведення нових виборів до міських дум. Було внесено деякі зміни до переліку вимог щодо права участі у виборчому процесі. Віковий ценз збільшився до 25 років. Для допущення до виборів слід було прожити не менше одного року у зазначеному населеному пункті та сплачувати на його користь податки. Термін перебування гласних на своїх посадах визначався у чотири роки. Важливим пунктом у новому законі була заборона голосувати військовослужбовцям<sup>22</sup>. Ці заходи спрямовувалися насамперед на обмеження появи випадкових людей у муніципальних органах і попередження можливості адміністративного зловживання. Водночас цей закон не можна назвати антидемократичним, оскільки у ньому були відсутні обмеження за статевою, національною, релігійною та майновою ознаками.

У доповнення до цього встановлювалася трикуріальна (у містах з населенням менше 16 тис. осіб - двокуріальна) виборча система. За нею всі виборці ділилися на три курії відповідно до розмірів податків, які вони сплачували до міської скарбниці. При цьому кожна з курій мала право обрати третину гласних думи. Губернські старости володіли повноваженнями з організації міських виборчих комісій, а витрати на них брала на себе держава<sup>23</sup>.

Після затвердження закону існуючі міські думи втратили свої повноваження, а їх обов'язки стали виконувати управи. Постанови управ затверджувалися губернськими старостами. Міські управи мали складати виборчі списки і розподіляти населення по куріях<sup>24</sup>. Факт ліквідації демократично обраних дум викликав незадоволення багатьох гласних цих органів. Однак можна відзначити, що у цьому рішенні, враховуючи невдалий фінансовий та господарський досвід діяльності міських управлінь у 1917-1918 рр., був певний раціоналізм.

З прийняттям закону від 2 жовтня 1918 р. губернські старости одразу розпочали роботу зі створення міських виборчих комісій. Зокрема, у Волинській губернії вони мали бути сформовані в Житомирі та повітових містах (за винятком Ковеля та Володимира-Волинського),

а також у Сарнах та Здолбунові. 12 жовтня виборчі комісії розпочали роботу. До складу комісій входили представник окружного суду (за його відсутності - міський голова), а також член управи, податковий інспектор та один з міських виборців за запрошенням губернського старости. На початку листопада міські виборчі комісії були сформовані і розпочали роботу<sup>25</sup>. Однак вибори, які для третьої курії призначалися на 22 грудня, а для першої та другої - на 29 число цього ж місяця, не відбулися через повстання Директорії та падіння гетьманського режиму.

Гетьманат П.Скоропадського перед встановленням більшовицької влади був останнім періодом організованої та підзвітної керівним структурам роботи міського самоврядування на Волині та Поділлі. Після його падіння міські думи та управи певний час ще працювали. Зокрема, так було на початку грудня 1918 р., коли реальна влада в деяких містах залишалася в руках міського громадського управління. У Новограді-Волинському, наприклад, у цей час гетьманська адміністрація втратила управління, а Директорія ще не встигла поширити свою владу на провінцію<sup>26</sup>. Робота муніципальних органів протягом 1918-1920 рр. вже не була стабільною і постійно переривалася внаслідок військових дій і зміни режимів. У 1920 р. вони були остаточно ліквідовані радянською владою.

Таким чином, Лютнева революція 1917 р. принесла радикальні зміни у діяльність муніципальних органів. У ході процесів загальної демократизації Тимчасовий уряд проголосив курс на реформування чинної системи міського управління. Органи міського самоврядування мали обиратися шляхом загального, прямого, рівного і таємного голосування. Виборчі права отримали всі громадяни, яким виповнилося двадцять років та які проживали в певному місті чи мали пов'язані з ним заняття. Сферу діяльності органів міського громадського управління було значно розширено. Крім господарських справ, обсяг яких залишився практично без змін, вони отримали право керувати міліцією, вживати заходи щодо громадської та особистої безпеки тощо. Це призвело до зосередження значно більшої, порівняно з попередніми роками, влади в руках муніципальних органів.

Водночас новація, поряд з прогресивними зрушеннями, призвели й до низки негативних наслідків. До міських дум потрапило багато людей, які не мали нічого спільного з місцевим життям. Органи міського громадського управління замість вирішення нагальних господарських проблем обговорювали загальнополітичні питання, видавали постанови, що не належали до сфери їх діяльності. Зважаючи на це, гетьманський уряд намагався внести суттєві зміни в організацію міського самоуправління. Однак на введення реформ у повному обсязі у гетьманської влади не вистачило часу.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

- <sup>1</sup> Вестник Временного правительства. - 1917. - 8 апр. - С.1.
- <sup>2</sup> Новый закон о выборах в городские думы. - К., 1917. - С.2.
- <sup>3</sup> Там само. - С.7-8.
- <sup>4</sup> Вестник Временного правительства. - 1917. - 16 апр. - С.1.
- <sup>5</sup> Басара Г.Б. Українське провінційне місто як політичне і соціокультурне явище у добу національно-демократичної революції (березень 1917 -квітень 1918 рр.): Дис... канд. іст. наук: 09.00.12. -К., 2003. - С.57-59.
- <sup>6</sup> Вестник Временного правительства. - 1917. - 15 апр. - С.2.
- <sup>7</sup> Вестник Временного правительства. - 1917. - 23 апр. - С.1.
- <sup>8</sup> Терещенко Ю.І. Політична боротьба на виборах до міських дум України в період підготовки Жовтневої революції. - К., 1974. - С.23.
- <sup>9</sup> Державний архів Житомирської області. - Ф.Р-1644. - Оп.1. - Спр.12. - Арк.5.

<sup>10</sup> *Терещенко Ю.І.* Вказ. праця. - С.85.

<sup>11</sup> *Харченко Т.О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень - грудень 1918 р.): Дис... канд. іст. наук: 07.00.01.-Полтава, 2000. - С.98.

<sup>12</sup> Державний архів Житомирської області. - Ф.Р-1644. - Оп.1. - Спр.П. - Арк.6.

<sup>13</sup> Там само. — Спр.12. - Арк.5зв.

<sup>14</sup> Там само. - Арк.6зв.

<sup>15</sup> *Басара Г.Б.* Вказ. праця. - С.68.

<sup>16</sup> *Овдієнко П.П.* Думські фракції українських партій та процеси державотворення в Україні (1917 рік) // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнар. наук.-практ. конф. (Рівне, 7-9 квітня 1993 р.). -Рівне, 1993.-С147.

<sup>17</sup> *Белан Ю.Я.* Отечественная война украинского народа против немецких оккупантов в 1918 году.-К., 1960.-С.59.

<sup>18</sup> Державний архів Вінницької області. - Ф.262. - Оп.3. - Спр.П. - Арк.1, 2.

<sup>19</sup> *Михайлюк ОТ, Кічий І.В.* Історія Луцька. - Львів, 1991. - С.72.

<sup>20</sup> Вінниця: Історичний нарис / Відп. ред. В.О.Птущенко. - Вінниця, 1964. - С146.

<sup>21</sup> *Михайлюк ОТ., Кічий І.В.* Вказ. праця. - С.66.

<sup>12</sup> *Харченко Т.О.* Вказ. праця. - С142.

<sup>23</sup> Там само.-С. 143.

<sup>24</sup> Там само. -С.145.

<sup>25</sup> Державний архів Житомирської області. - Ф.Р-1644. - Оп.1. - Спр.29. - Арк.37-39.

<sup>26</sup> *Ваховський В.С., Коган ЛТ.* Новоград-Волинський 1918 року // Житомиру - 1120 (884-2004) / Гол. ред. М.Ю.Костриця. - Житомир, 2004. - С.286. - (Науковий збірник «Велика Волинь»: Праці Житомирського науково-краєзнавчого товариства дослідників Волині; вип.31).