

Нітченко А.Г.

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету*

НАРАДА З РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І УПРАВЛІННЯ 1917 Р. ТА ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМІСАРІВ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ

У лютому 1917 р. з поваленням монархії, закінчився короткий період ліберального реформаторства й до влади прийшов Тимчасовий уряд, який фактично і зосередив у своїх руках вищу законодавчу та виконавчу владу. На жаль, Українська Центральна Рада, утворена після повалення самодержавства, ще була занадто слабкою щоб консолідувати українське суспільство та зайняти місце цементуючого прошарку в системі влади. На всі українські губернії була поширена влада центральних міністерств Тимчасового уряду.

У складі Міністерства внутрішніх справ був створений Відділ у справах місцевого управління, який здійснював керування діяльністю органів місцевої адміністрації. З ним активно співпрацювала Особлива нарада по реформі місцевого самоврядування, метою якої стало вироблення нових основ місцевого управління, а на ділі – прагнення зберегти старий державний апарат.

До перших заходів Тимчасового уряду в сфері реформування органів місцевої адміністрації слід віднести запровадження на губернському та повітовому рівні інституту комісарів. Згідно урядової телеграми, від 5 березня 1917 р., від виконання обов'язків усувалися губернатори, віце-губернатори та повітові предводителі дворянства. Управління губерніями покладалося на голів губернських земських управ, котрі отримали статус губернських комісарів Тимчасового уряду, із збереженням за ними керівництва управами. Функції та повноваження губернських комісарів мало чим відрізнялися від функцій та повноважень колишніх губернаторів, у той час, як повітові комісари були абсолютно новою ланкою в структурі управління, так як попередників не мали.

Запровадивши інститут комісарів Тимчасовий уряд не розробив положення яке б регламентувало межі їхньої діяльності. Чим ускладнив становище комісарів, так як їх функції дублювалися іншими посадовими особами. До того ж, місцева громадськість, яка намагалася брати участь в управлінні через виконавчі комітети громадських організацій, була незадоволена спробою центру нав'язати їй адміністраторів зверху. І вже в березні-квітні 1917 р. почалося масове переобрання призначених урядових комісарів місцевими комітетами. Під тиском суспільства Тимчасовий уряд приймає компромісний циркуляр, відповідно до якого призначених комісарів можна було змінювати на осіб, що користувалися довірою місцевого населення [1, л .2]. Це рішення значно ускладнило статус комісарів у вертикалі місцевого управління і стало на перешкоді створення жорсткої вертикалі державної влади на місцях.

Не дочекавшись від уряду конструктивних дій по визначенню структури вищої губернської влади на місцях губернські комісари зібралися на квітневий з'їзд, з метою обговорення наболівших питань і насамперед визначення їхнього правового статусу. Більшість присутніх на з'їзді проголосувала за необхідність розробити для них особливі тимчасові правила.

Прийняте 6-го травня «Тимчасове положення про губернських та повітових комісарів» [2, л. 10зв – 12зв.] виявилось найбільшим несправданим сподіванням комісарів. За ними закріплювалися лише наглядові функції і номінальна влада. Від темпер, яким би не було ставлення комісарів до уряду, вони були змушені враховувати та реалізовувати інтереси виконавчих комітетів громадських організацій. Питання про межі їхніх повноважень залишалося невизначеним і дискусивним. Але затвердження положення, яке б остаточно визначило юридичний статус комісарів, постійно відкладалося. Адже під час урядових криз уряд змушений був займатися вирішенням винятково політичних питань. Серпневий з'їзд губернських комісарів піддав жорсткій критиці діяльність уряду, що не сприяла встановленню міцної адміністративної влади на місцях. І тільки наприкінці серпня при Міністерстві внутрішніх справ під головуванням В. Гуревича відбулася нарада з реформи місцевого самоврядування і управління, яка була присвячена затвердженню положення, що визначило б правовий статус комісарів [3, л. 4–6].

В ході роботи наради було розглянуто проект постанови. Постатейне обговорення проекту викликало жваву полеміку стосовно визначення правового статусу комісарів. Так, на думку частини учасників наради: представника Виконавчого Комітету Ради солдатських та робітничих депутатів Шапіра (б.і.), Петроградського міського голови Г.І. Шрейдера та інших, у поняття «представник Тимчасового уряду» було вкладено занадто багато змісту і тим самим «комісару присвоюється значення органа активного управління» [3, л. 4]. У такому разі нагляд за законністю діяльності органів місцевого управління та контроль за діяльністю комісарів повинні здійснювати Міністерство юстиції. На їхню думку, не залежно від того, як буде вирішено питання нагляду та підпорядкування, функції активного управління комісарів, після завершення реформи місцевого управління, повинні бути «відпасти». Тому вони пропонували передати ці функції органам місцевого самоврядування та громадським організаціям. Шапіро, Шрейдер та інші, також виступали проти надання комісарам права нагляду та ревізії за станом та діяльністю губернських і повітових урядових установ. Вони наполягали передати органам самоврядування права подання відомостей та звітів про стан губерній. На що В.Я. Гуревич та інші члени наради заявили, що все місцеве управління не може бути передано органам місцевого самоврядування, що «жоден уряд, поки він існує, не може допустити своєї непоінформованості про хід справ на місцях», і тому відомості та звіти повинні надсилатись уряду безпосередньо підпорядкованими органами [3, л. 5]. В підсумку нарада прийняла «Проект постанови», який офіційно визначив права та обов'язки губернських та повітових комісарів [4, л. 8 –14; 5, арк. 1]. Згідно з «Проектом...», основними органами місцевого управління визнавались губернські та повітові комісари, які призначались та звільнялись урядом. На посаду губернських комісарів рекомендувалося призначати осіб, які отримали вищу освіту, переважно

юридичну. За відсутності такого кандидата – особу що мала відповідний службовий досвід. При цьому кандидат на посаду не повинен був мати судимості чи перебувати під слідством. Цим вимогам мали відповідати також повітові комісари та помічники (заступники) комісарів усіх рівнів.

До комісарів остаточно переходили повноваження їхніх попередників. Насамперед, це головування в усіх присутствіях, комітетах та різних комісіях, наприклад, у справах про примусове відчуження нерухомого майна, в повітових по військовій повинності присутствіях, в адміністративному присутстві повітового з'їзду, оціночних комісіях та розпорядчих комітетах тощо. На губернських комісарів покладался нагляд за законністю дій місцевого самоврядування, губернських та повітових продовольчих комітетів та земельних комітетів; за виконанням рішень судів у адміністративних справах тощо. На повітових комісарів крім цього покладался нагляд за законністю дій та постанов сільських громадських управлінь та їхніх посадових осіб. Оскарження незаконних дій комісарів пропонувалося здійснювати у першому департаменті Правлячого сенату.

19 вересня 1917 р. була затверджена, а 25 вересня опублікована, знову ж таки тимчасова постанова уряду: «Про затвердження Тимчасового положення про губернських та повітових комісарів» [5, арк.6]. Її основу склав проаналізований вище «Проект...». Зазначена постанова лише формально завершила конструювання цього державного інституту. Проект створення сильної виконавчої влади так і не був реалізований урядом. Відсутність політичної волі у цьому питанні призвела до втрати ним контролю над перефірією.

Наприкінці жовтня 1917 р. в Петрограді стався більшовицький переворот, внаслідок якого Тимчасовий уряд було повалено. Незабаром інститут комісарів розділив його долю. 8 січня 1918 р. постановою Народного Секретаріату Української республіки посади комісарів були скасовані [6, арк. 8].

Література

1. Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ), ф. 8309, оп. 1, д. 4, 6 л.
2. Государственный архив Российской Федерации, ф. 1788, оп. 2, д. 32, 139 л.
3. РГАСПИ, ф. 8309, оп. 1, д. 3, 6 л.
4. РГАСПИ, ф. 8309, оп. 1, д. 2, 116 л.
5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 2241, оп. 1, спр. 20, 36 арк.
6. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 3, 39 арк.