

УДК 34 (477.75)(091)

Редькіна О.М.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЧАСИ УРЯДУ С.СУЛЬКЕВИЧА (ЧЕРВЕНЬ-ЛИСТОПАД 1918 Р.)

У статті розглядаються органи місцевого самоврядування у Криму за часи крайового уряду генерал-лейтенанта С. Сулькевича (червень-листопад 1918), які практично без змін були зкопійовані у Російській Імперії урядом генерал-лейтенанта С. Сулькевича, для того щоб укріпити владу в земствах та на містах.

Ключові слова: крайовий уряд, військовий контингент, кримсько-татарський Меджлис, державне будівництво.

Кримський крайовий уряд генерал-лейтенанта С.Сулькевича був сформований у складних політичних умовах, що виникли в Таврійській губернії внаслідок Лютневої революції й Жовтневого більшовицького перевороту 1917 р. в Росії. Цей період характеризується початком інтенсивного державного будівництва у національних регіонах колишньої Російської імперії. Як правило, це був той шлях до порятунку від потужної хвилі розрухи й громадянської війни, який бачили відповідні політичні лідери.

До початку подій 1917 р. Таврійська губернія за своїм адміністративним устроєм була досить „своєрідною одиницею Російської імперії”. Це проявлялося у тому, що губернія складалася з двох нетотожних частин: Північної Таврії, яка включала в себе Дніпровський, Мелітопольський і Бердянський повіти, і власне півострова Крим, на якому знаходилися Сімферопольський, Ялтинський, Феодосійський, Євпаторійський і Перекопський повіти. На відміну від трьох північних таврійських повітів, населених в основному українцями, Крим відрізнявся строкатістю як національного, так і конфесійного складу свого населення. Міста Севастополь та Керч-Єнікале, були базами Чорноморського флоту і мали особливий статус фортечних міст. Центром Криму, адміністративною, політичною й економічною столицею губернії, її транспортним вузлом був Сімферополь.

Система державно-адміністративних органів у Таврійській губернії до 1917 р. являла собою апарат, який склався в результаті реформ, здійснених царатом після прилучення Північного Причорномор'я. Стосовно цього вона може бути охарактеризована як система з „вертикальним” поділом влади на різні рівні, і в свою чергу поділом влади по горизонталі на кожному рівні (у „центрі” – за галузевою ознакою, а в регіонах – згідно мети й завдань влади щодо реалізації інтересів держави й „центру”, а також інтересів населення). Очолював владу в Таврійській губернії призначений царем губернатор, який зосередив у своїх руках управління усіма справами на підлеглий території, крім міст Севастополя і Керч-Єнікале, що безпосередньо підпорядковувалися центру, і де були свої градоначальники.

Практичне ведення справ знаходилося в руках віце-губернатора, який очолював канцелярію.

З 1 січня 1864 р. в Таврійській губернії почали формуватися органи губернського й повітового місцевого самоврядування – земства, що виокремилися із системи державної влади. Земства одержали досить широку компетенцію, частина якої була передана їм від управлінь губернаторів. Це стосувалося будівництва, керування школами, лікарнями й добродійними закладами, станом доріг і виробничими справами, організації земельного кредиту, поліпшення кустарної промисловості, земської статистики, натуральних повинностей, забезпечення продовольством.

Земства обиралися від трьох курій на основі майнового цензу, диференційованого для кожної губернії: землевласників, міщан і сільських громад. Розпорядчими органами земств були губернські й повітові земські збори, а виконавчими – управи.

Проте з початком подій 1917 р. налагоджена система влади в Таврійській губернії зазнала серйозних змін. Відповідно до рішень Тимчасового уряду, вся вища губернська влада тут перейшла до губернського комісара, яким став колишній голова губернської земської управи Я.Харченко. Безпосередньо у своїй роботі щодо управління справами в губернії він спирався на комітети суспільної безпеки, які склалися з виборних представників. Але паралельно з ними, як і у всій країні, продовжували діяти міські думи, управи й земства. До того ж, органи Тимчасового уряду змушені були співіснувати з численними радами різноманітних депутатів (робітничих, селянських, солдатських, матроських), що мали свої виконавчі комітети.

Жовтневий переворот 1917 р. зруйнував плани лібералів, які обіймали більшість керівних посад в органах самоврядування Криму. Подальші політичні події довели утопічність їхніх державно-будівельних ілюзій. Тому, сформований в червні 1918 р. за сприяння командування німецькими військами, Перший крайовий уряд Криму на чолі з генерал-лейтенантом С.Сулькевичем відразу ж став перед питанням вибору форми правління на підвладній йому території. Старі державно-адміністративні органи були зруйновані, а управлінський апарат проголошеної в березні 1918 р. в Криму Соціалістичної Республіки Тавриди не міг задовольнити ні німецьке командування, ні прихильників генерала Сулькевича, ні населення півострова, оскільки був просто “юридичним прикриттям”, своєрідною „завісою законності” для анархо-більшовицького терору.

Першим управлінським органом під час присутності німецьких військ у губернії й до формування Крайового уряду став відновлений 27 квітня Таврійський губернський комісаріат, у керівництво якого ввійшли такі відомі політичні діячі, як П. Біанкі, В. Поливанов, А. Озенбашли. Одночасно була створена Рада представників урядових і громадських губернських установ та місцевих самоврядувань при ній. Коло розв’язуваних цією Радою питань було визначено на Нараді громадських діячів, яка відбувалася в Сімферополі 27 квітня 1918 р. На Раду покладалося вирішення проблем загального й ділового характеру, вона оголошувалася тимчасовою, „покликаною діяти надалі до остаточного з’ясування становища краю й першої можливості щодо скликання представників усього населення...” [1, арк. 2,5] Для цього, вже 6 травня, передбачалося скликати Загальнокримський з’їзд міст і земств.

Таким чином, ліберали, які здебільшого входили до складу цих органів, незалежно від планів інших сторін, визначили свій шлях у державному будівництві і формуванні адміністративного апарату Таврійської губернії. Цей шлях полягав у поверненні до системи, яка була схвалена Тимчасовим урядом. Підтверджувалося і їхньою позицією в баченні перспектив – створити органи громадського самоврядування, обійняти в них лідерські позиції й чекати розвитку ситуації на свою користь. Тому не випадково вони розгорнули в пресі кампанію щодо пропаганди другого скликання Всеросійських установчих зборів.[2, с. 103]

Проте такі перспективи ніякою мірою не могли влаштувати представників німецького командування, чиї плани передбачали використання соціально-політичної ситуації в Криму у своїх цілях. Німецьке командування керувалося принципами таємної дипломатії і, з однієї сторони, обіцяло всіляку підтримку адміністративним органам, які б проводили політику побудови незалежного (тільки не від Німеччини) державного утворення, а з іншої – здійснювало усіляке обмеження можливостей цього ж утворення, зокрема – в зовнішньополітичній діяльності. Це надалі було підтверджено процесом розвитку відносин України й Криму.

Сьогодні можна висунути цілу низку версій, хто був тією стороною, що визначала державний лад Таврійської губернії й перспективний шлях його розвитку. Із упевненістю можна констатувати лише те, що німців не влаштовувала насамперед позиція кадетів, яких було багато серед службовців знову створених губернського комісаріату й Ради представників. Адже, за спогадами В.Оболенського, більшість конституційних демократів вважала, що „Крим не є самостійною державою, це лише частина Росії...”.[10, с. 78-79]

Це не влаштовувало й лідерів кримськотатарського національного руху, які в особі Голови тимчасового бюро татарського парламенту А. Хільми й А. Айвазова висунули свою пропозицію щодо перетворення Криму в „...незалежне татарське ханство...”.[9]

Таким чином, були висунуті дві державні ідеї: ліберальна, що передбачала республіканську форму правління, при якій влада буде належати тимчасовим виборним органам й орієнтована на відродження російської державності; і обмежено-республіканську, національно-татарську, зорієнтовану на союз (а можливо й повний протекторат) з Туреччиною, з певним обмеженням прав мусульманського населення.

Ні та, ні інша державні форми не влаштовували німців, які вважали їх безперспективними в умовах громадянської війни і не відповідними їхнім намірам щодо Криму.

Цікаво, що обидві сторони цілком спокійно поставилися до вилучення з меж Таврійської губернії (відповідно до результатів Брестського договору й угоди України з Німеччиною) північних повітів – Дніпровського, Мелітопольського й Бердянського, вважаючи, що з підйомом державності України, ці, населені переважно українцями території, із їхнім природним прагненням до з'єднання з Києвом, будуть постійним джерелом проблем.

Таким чином, основними результатами етапу, що передував державному визначенню Криму і формуванню його адміністративного апарату, було визначення і

проголошення політичними силами своїх задумів, а також пошук союзників у визначенні кордонів території державного новоутворення.

При цьому слід відзначити, що помилкою політичних супротивників була недооцінка інтересів Німеччини в Криму й бачення німцями державних перспектив губернії з урахуванням насамперед їх власних інтересів. Згідно цього ні республіканська форма правління проросійських лібералів, ні національна ідея кримських татар німців не влаштувала. Для реалізації Німеччини своїх інтересів в Криму, які обмежувалися тимчасовими військово-стратегічними й політичними цілями, їй була потрібна така форма державності, яка б обмежувала ширмою незалежності вплив третіх країн (тих же Туреччини й України), і в той же час – підтримувала жорсткий порядок і дисципліну.

Отже, політичні сторони, які боролися за право формування уряду та визначення державної форми Криму, почали незалежно одна від одної створювати державні структури й органи адміністративного управління на півострові.

Дж. Сейдамету, на якого спочатку робила ставку німецька адміністрація, так і не вдалося сформувати відповідний уряд. 5 червня 1918 р. кримськотатарський уряд, обраний Меджлісом, пішов у відставку. [7, с. 277] Державний лад на півострові, визначений 25 червня у Декларації нового уряду “До населення Криму”, певною мірою свідчив про появу нового державного утворення і перспективи його подальшого розвитку.

Про державні наміри свідчила вже сама назва нового уряду – Кримський крайовий. Цим підкреслювалося визнання нових кордонів губернії (не Таврійської, тобто без північних повітів). В той же час поняття „крайове” визначило Крим уже не як складову губернії, а як самостійний регіон із власним урядом.

Разом з тим, у питанні вибору державної форми були усунені ліберальні пропозиції. Про це свідчило відкладання на невизначений термін виборів у Кримські установчі збори, Кримський сейм або Кримський парламент. Проте елемент демократії зберігався при проведенні виборів в органи місцевого самоврядування (хоча б на цензовій і куріальній основі).

Губернський комісаріат, створений за рішенням колишнього Тимчасового уряду, було скасовано, проте Таврійська губернська управа продовжувала діяти. Органом верховної влади було проголошено Кримський уряд.

Розпускалися усі чинні земські збори (волосні, повітові й губернські), розгляди справ, що їм належали, переходили до компетенції відповідних управ за узгодженням із Міністерством внутрішніх справ. Усі спілки, товариства, комітети й партійні організації повинні були у місячний термін пройти перереєстрацію. Безперечно, у діях генерала С. Сулькевича вбачаються риси авторитаризму, проте звинувачувати його в абсолютній узурпації влади, як це робили деякі його сучасники та історики радянського періоду, недоцільно. Тим більше, що ідея Кримського сейму належала особисто самому С. Сулькевичу і він повернувся до неї, коли в жовтні 1918 р. над його урядом нависла загроза відставки.

У своїй програмі Крайовий уряд проводив курс на вирішення завдань, спрямованих на формування державної інфраструктури на півострові. Із цією метою проголошувалося, що уряд зберігає чинне законодавство Російської імперії, прийняте

до 25 жовтня 1917 р. Поверталися на службу неправомірно звільнені у час Радянської Республіки Тавриди чиновники. Але для прийняття їх на службу вони мали скласти присягу, що відповідало статусу адміністративного апарату нової самостійної держави. Аналогічний закон був прийнятий Центральною Радою відразу після проголошення Української Народної Республіки. [4, с. 31-32]

Сам уряд уявляв певний зразок органу самостійної держави і складався із семи осіб, кожна з яких займала декілька посад. Так, прем'єр С. Сулькевич обіймав посаду міністра внутрішніх справ, граф В. Татищев – міністра фінансів, промисловості, торгівлі та праці, а також тимчасово очолював міністерство юстиції, Т. Рапп був міністром землеробства, майна та постачання, Л. Фриман – міністром шляхів сполучення, суспільних робіт, пошти й телеграфів, В. Налбандов займав посади крайового контролера, крайового секретаря, міністра віросповідання та народної освіти, Дж. Сейдамет був міністром закордонних справ.

Досить відвертою ознакою прагнення Криму до державної самостійності було створення власної, незалежної від центру, церкви, яку мав очолити митрополит Криму й Херсонеса. Це мало зіграти певну роль у легітимізації державного ладу та суспільного й політичного порядку. Був проголошений також такий важливий атрибут державності, як громадянство Криму, створювалася власна замкнута судова система.

На відміну від губернського утворення, Крим, як самостійна держава, визначив свої кордони й організував їх охорону та захист, створив свої власні прикордонні й митні органи [12, с. 170-174].

У Декларації не йдеться мова про зміни в адміністративно-територіальній структурі півострова, тому, виходячи з фактичного матеріалу, можна стверджувати, що вона залишилася сталою з часів входження Криму, як південної частини Таврійської губернії, до складу Російської імперії.

Залишилися незмінними й органи місцевої адміністрації в містах, повітах і волостях. Здебільшого зміни реформування стосувалися штатної структури цих органів.

Немає сенсу детально розглядати їх, оскільки це повертає нас до теми адміністративно-територіального устрою Російської імперії. Але один важливий висновок можна зробити, підкресливши очевидний факт, що адміністративний устрій Російської імперії не був структурою демократичної держави. Занадто жорстка була вертикаль влади, яка починалася в столиці й пролягала до найвіддаленіших околиць імперії. Таким чином, перейнявши стару російську систему адміністративно-територіального управління, генерал С. Сулькевич запозичив і систему управління цією вертикаллю, що мала б забезпечити йому постійний контроль над Кримом.

Так, функцію безпосереднього керівництва своєрідним „Кабінетом міністрів” виконував сам генерал Сулькевич як прем'єр-міністр й одночасно міністр внутрішніх, військових і морських справ. Узявши у свої руки ключові посади і поєднавши їх, генерал Сулькевич, таким чином, здійснив перший крок до узурпації влади. Це дещо, може бути виправдано ситуацією в губернії, яка тільки звільнилася від влади анархо-більшовицького уряду і відразу потрапила під владу командування німецьких військ,

яке із метою розв'язання власних задач вирішило передати її в руки підконтрольного йому уряду, спроможного забезпечувати спокій і порядок на півострові.

Заступником прем'єра був призначений князь С. Горчаков. Вибір цей був цілком виправданий з огляду на те, що до Лютневої революції він займав посаду Таврійського віце-губернатора і як ніхто інший в апараті Крайового уряду був знайомий із системою керування губернією – її станом, інфраструктурою, економікою. Керівництво справами уряду здійснював крайовий секретар В. Налбандов.

Координацію й контроль за діяльністю місцевої адміністрації здійснювало Міністерство внутрішніх справ. Це був апарат, очолюваний особисто генералом С. Сулькевичем і наділений великою владою, впливом та реальною силою. У своїй діяльності С. Сулькевич, як і генерал П. Скоропадський в Українській Державі, керувався російським Зводом законів із попередження й запобігання злочинам від 1890 р.

Згідно Зводу при оголошенні у місцевості військового стану владні керівні повноваження переходили від МВС до головнокомандуючого чи командуючих арміями. Таким чином, генерал С. Сулькевич намагався чітко відокремити функції армії і внутрішніх охоронних органів на підставі нормативного визначення їхніх дій у мирний і військовий час.

З 1819 до 1861 р. в „центрі” відбувся подальший розподіл органів влади по горизонталі, що було пов'язане з розходженнями форм власності – державної і власності царської сім'ї. У 1826 р. було створено Міністерство Імператорського двору й уділів, яке мало 6 відділень: підготування указів (нагородний і особистий), кодифікації законів, політичного розшуку (чий виконавчим органом став жандармський корпус), добродійних заснувань, «селянське», підготування реформ Кавказу. Міністерство Імператорського двору здійснювало контроль за розробкою конкретних законопроектів, (про розмежування влади між Держрадою, Сенатом і Кабінетом міністрів; про цензуру; у селянських справах та інші) [3, С. 83].

Ця модель практично без змін була узята за основу кабінетом генерала С. Сулькевича. Але незважаючи на це, і вважаючи за необхідне надавати своїй владі хоча б зовнішній вигляд демократичної, Крайовий уряд зберіг місцеве самоврядування, хоча і не відразу, але була відновлена робота земств – зібрання й управи та дільничні міські управління (районні думи). Останні утворювалися у містах з населенням не менше 150 тис. чоловік. Шляхом демократизації виборів у земські та міські установи був розширений їхній склад [11, с. 22]. Унаслідок цього Крайовий уряд намагався зміцнити свої керівні важелі у земствах і думах.

Так само, як і в Російській імперії, Міністерство внутрішніх справ деякою мірою контролювало і діяльність органів місцевого самоврядування. При чому міське самоврядування знаходилося іще в більшій залежності від урядової адміністрації, ніж земства. Органи міського управління займалися в основному благоустроєм міст, промисловістю, торгівлею та іншими господарськими питаннями.

У період перебування при владі Крайового уряду С. Сулькевича були збережені органи місцевого громадського управління – міські думи як розпорядчі органи, і міські управи – як виконавчі. Гласних у думу могли обирати тільки платники міських

податків (власники торговельно-промислових підприємств, домовласники, дрібні власники). В залежності від майнового становища всі виборці поділялися на три курії. Кожна з них мала рівну кількість гласних. Встановлений порядок забезпечував явне переважання у думах і управах найбільш заможних прошарків населення міста, оскільки перші дві курії мали 13% загальної кількості виборців. Міськими думами обиралися міські управи у складі голови (міського голови) та кількох членів.

Таким чином, Кримський крайовий уряд С. Сулькевича, формально зосередивши владу і реальну силу в руках одного міністерства, очолюваного до того ж лідером і головою уряду, намагався надати своїй владі демократичних рис, що виражалося в продовженні функціонування усієї системи органів місцевого самоврядування, але при їх повному контролі з боку Крайового уряду.

Місцеві органи влади, міські й повітові, відновили діяльність поліцейських відділків, використовуючи для цього нормативні акти Російської імперії, тому що це була єдина можливість забезпечити підтримку порядку й законності.

Дослідження архівних документів дозволяє зробити висновок про жорстке державне регулювання процесів функціонування адміністративного апарату і навіть судове переслідування чиновників, які не виконували вимог і розпоряджень Крайового уряду.

Виникає закономірне питання: яку модель держави вибрав для себе генерал С. Сулькевич? Навколо даної проблеми розгорнулися суперечки сучасних істориків права. Очевидно, як державний діяч, який не мав достатнього політичного досвіду, генерал пішов найбільш простим шляхом, узявши за основу зразок Російської імперії (саме за зразком російського передбачалося створення Правлячого сенату – як вищої судової інстанції, що зробив також гетьман П. Скоропадський) [6, С. 30].

Кабінет генерала Сулькевича не зміг реалізувати своїх намірів, але так сталося, що основні ідеї кримського громадянства як незмінного атрибута державності відродилися через декілька десятиліть, коли на початку 90-х була відновлена Кримська автономія [5, с. 22].

У даний час досить складно дати точну і справедливую оцінку державної діяльності Кримського крайового уряду й особисто генерал-лейтенанта С. Сулькевича. Звичайно, що у шляху, обраному його кабінетом помітні диктаторські амбіції генерала (фактична узурпація влади, введення цезури), але в той же час не можна і погодитися із думкою істориків радянського періоду, які однозначно визначили державний лад Криму того часу, його уряд як „маріонетковий”. Занадто вже багато було зроблено усупереч німецькій адміністрації (наприклад, створення власних збройних сил із усією юридичною атрибутикою регулярної армії незалежної держави). Не відповідає дійсності або, принаймні, є спірною і позиція сучасників генерала, особливо з табору ліберальної опозиції, які вважали, що методи здійснення державної влади носять „старий поліцейсько-бюрократичний характер” [8].

На наш погляд, досить справедливою є думка О. Копиленка, про те, що „сучасні українські дослідження відійшли від цієї традиції, намагаючись дати об’єктивну оцінку” спробі визначення державності Криму в 1918 р. Він вважає, що державні ідеї Кримського крайового уряду, виражені в його програмному документі, – це синтез авторитарних тенденцій і демократичних принципів. Декларація Кримського

Крайового уряду – це обґрунтований державний документ усього періоду боротьби за владу в Криму [6, с. 31].

Слід мати на увазі, що усі типи влади пов'язані із конкретною політичною дійсністю. Будь-який тип влади є позіханням усіх загальновідомих трьох при перевазі одного із них. Це твердження є актуальним і для Кримського крайового уряду генерал-лейтенанта С.Сулькевича, у політиці якого характерні риси диктатури тісно перепліталися із демократичними перетвореннями суспільства.

Спроба побудови незалежної держави у Криму в 1918 р., перша і фактично єдина із опорою на підтримку ззовні, закінчилася невдало. Занадто розпливчатими були перспективи та політичні орієнтири щодо державності півострова. Проте рішучі намагання його лідера добитися своїх цілей в умовах громадянської війни та інтриги таємної німецької дипломатії не можуть не викликати поваги і заслуговують на те, щоб вважатися однією із найбільш цікавих і значимих сторінок кримської історії.

Список використаних джерел та література:

1. ДА АРК. – Ф.Р. 999, оп. 2, спр. 394, арк. 2, 5.
2. Зарубин А.Г., Зарубин В.Г. Без победителей. Из истории гражданской войны. – Симферополь, 1997.
3. Зарубицкая Т.К., Сляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. //МВД России, Нижегород. высш. шк. – Нижний Новгород, 1993.
4. Копиленко О.Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. – К., 2001.
5. Копиленко О.Л. Україна і Крим: “переговори у справі нового ладу”. (документи і матеріали. – К., 2001.
6. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. – К., 2001.
7. Крымскотатарское национальное движение. Документы, материалы, хроника. / Сост. М.Г. Губагло, С.М. Червонная. – М., 1992. – Т. 2.
8. Крымский вестник. – 1918. – 22 октября.
9. Крымский вестник. – 1918. – 17 ноября.
10. Оболенский В.А. Крым в 1917-1920 годы.//Крымский архив. – 1996. – № 1.– С.59-86.
11. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.). – Харків, 2000.
12. Тлущак Ю.М. Податкова охорона України і Криму в 1918 р. як складина частина російської корчемної сторожі.// Вісник Уні. ВС. – 1999. – № 7. – С. 170-174.

Редькина Е.Н. Органы местного самоуправления во времена правительства С. Сулькевича (июнь-ноябрь 1918 г.).

В статье рассматриваются органы местного самоуправления в Крыму в период краевого правительства генерал-лейтенанта С. Сулькевича (июнь-ноябрь 1918 г.), которые практически без изменений были скопированы в Российской империи Кабинетом генерала С. Сулькевича, для того чтобы укрепить власть в земствах и городах.

Ключевые слова: краевое правительство, военный контингент, крымскотатарский Меджлис, государственное строительство.

Redkina Ye.N. The organs of the self-government of S. Sulkevich's government (June-November 1918 year).

The organs of the self-government in the Crimea in the time of the regional government headed by general-lieutenant S. Sulkevitch (June-November 1918) are considered in this article. This organs practicaly without change were immitated in Rossian Empire by general-lieutenant S. Sulkevitch's regional government for the consolidation of the power in the Zemstvos and towns.

Key words: regional government, military force, Crimean Tatars Medglis, state building.

Надійшла до редакції 12.08.2007 р