

**ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ТА СТРУКТУРА ВІДДІЛУ У СПРАВАХ  
МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ**

Актуальність обраної теми доповіді визначається необхідністю переосмислення проблем державного будівництва постмонархічної Росії, до складу якої тривалий час входили етнічні українські землі. На сьогодні історія становлення державних установ Тимчасового уряду залишається однією з цікавих та недостатньо з'ясованих проблем в українській історіографії. Однак, вивчення історичного досвіду державного будівництва Тимчасового уряду є невід'ємною частиною аналізу тогочасних подій.

Нагадаємо, що буржуазно-демократична революція в Росії розпочалася 23 лютого (за старим стилем) 1917 р. у Петрограді. Як зазначають дослідники, революція *“не була сюрпризом - про неї говорили та очікували”* [1, р.1]. Але швидкість розвитку подій, які відразу призвели до паралічу центральної влади, навіть сучасниками оцінювалась як *“диво”* та як щось *“незвичайне”* [2, с.2].

Вже 27 лютого 1917 р. фактично не існувало влади царя і був створений Тимчасовий комітет Державної думи на чолі з її головою М.В.Родзянко, який згодом оголосив себе носієм верховної влади в країні. 2 березня 1917 р. відбулося зречення від престолу Миколи II. Внаслідок політичного компромісу замість Тимчасового комітету Державної думи, в ніч з 1 на 2 березня 1917 р. з представників ліберальних партій утворився Тимчасовий уряд, на чолі з відомим земським діячем Г.Є.Львовим.

Датою офіційного створення апарату Тимчасового уряду слід вважати 10 березня 1917 р., коли було прийнято постанову про перейменування Ради міністрів на Тимчасовий уряд [3, с.71]. Функції та повноваження уряду чітко не регламентувалися, фактично він зосередив у своїх руках вищу законодавчу і виконавчу владу, раніше розподілену між царем, Радою міністрів, Державною думою і Державною радою. Тимчасовий комітет Державної думи продовжував своє існування як громадська консультативна організація.

Основною ланкою управлінського механізму залишалися міністерства. Їхня роль, функції, структура та діяльність і трансформація протягом 1917 р., в певній мірі, досліджена в

історіографії [4]. Відзначимо лише, що апарат міністерств, який склався ще 1802 р., не піддався істотній реорганізації, роль міністрів залишилася незмінна. Чільне місце в державному механізмі займало Міністерство внутрішніх справ (далі - МВС). У його складі був утворений відділ у справах місцевого управління [5, л.3].

Відділу у справах місцевого управління належало завідування справами органів місцевого управління, а саме комісарами Тимчасового уряду. Відділ займався призначеннями комісарів, наглядав за їхньою діяльністю, надавав їм керівні вказівки та регламентував відносини комісарів з виконкомом громадських організацій тощо [6, л.1]. Крім цього, відділ займався підготовчою роботою з реформування губернських правлінь та інших губернських органів влади на місцях. Взагалі на відділ покладалися важливі функції: розробка законодавчих проєктів, загальних інструкцій та окремих роз'яснень щодо питань перетворення устрою місцевого загально-адміністративного управління; загальні питання по керівництву фінансовою та кошторисною політикою місцевих загально-адміністративних закладів, які виникли у зв'язку зі змінами державного устрою та листування з питань громадсько-політичного життя на місцях [7, л.4].

До складу відділу входили: загальне відділення (завідувало загальною канцелярією та діловодством по окремих районах країни або за окремими питаннями відомства відділу), юридичний відділ (займався діловодством) та фінансовий відділ з окремим діловодством (завідував загальною фінансовою та кошторисною політикою). Штат відділу складався з начальника, який безпосередньо завідував інформаційно-довідковим відділом, двох помічників, трьох начальників відділів та семи завідуючих діловодством. На посади у відділі могли бути призначені особи незалежно від статі. Але нестача керівних кадрів призвела до того, що згідно "*Докладної*" на посади у відділі могли бути призначені також особи, які не мали чинів та вищої освіти [7, л.4]. Загальне керівництво відділом покладалось на одного з товаришів міністра, який повинен був представляти на вирішення МВС всі важливі питання по відділу.

У складі відділу в справах місцевого управління, з метою систематизації та обробки матеріалів по місцевому та обласному управлінню та інструктуванню органів місцевого управління з питань управління, додатково було створено інформаційно-довідковий відділ у справах місцевого управління [8, л.7]. Відділ отримав наступні завдання: реєстрація та систематизація шляхом карткової системи

офіційного та газетного матеріалу; організація та анкетування з питань місцевого та обласного управління; видання щоденного, друкованого інформаційного листка для відомств та центральних загальних установ та щотижневого бюлетеня для органів місцевого управління, які будуть ознайомлювати з діяльністю відділу; інструктування місцевого управління з окремих питань [8, л.7]. Інструктування повинно було проходити за програмою, яка включала законодавчу діяльність Тимчасового уряду з питань місцевого управління; циркуляри, розпорядження, призначення МВС з місцевого управління; діяльність місцевих комісарів та комітетів; діяльність тимчасових органів місцевого управління та самоуправління та довідковий відділ, який давав би відповіді на питання органів місцевого управління.

Також треба зазначити, що Тимчасовий уряд не поспішав скасовувати Департамент Загальних Справ у справі місцевого управління. У його відомстві збереглися справи по штатам центральних та місцевих загально-адміністративних установ; запити додаткових асигнувань на посилення коштів зазначених установ; справи по адміністративному устрою Росії, зміна губернських та повітових меж, перенесення адміністративних центрів, утворення та ліквідація областей та повітів; повідомлення висновку з питань та законопроектів, які не належать до відомства окремих установ міністерства або не відносяться до компетенції декількох департаментів міністерства; роз'яснення сумнівів щодо застосування законів, які належать до адміністративного устрою Росії; складання рапортів до урядового Сенату зі справ, які мають пряме відношення до ведення окремих установ міністерства та діловодство Ради Міністрів [9, л.6]. На Департамент Загальних Справ також покладался облік кошторисів та розасигнування кредитів, штати, питання службових прав та права на пенсію.

Отже зазначимо, що 1917 р. українські землі, як і вся Російська імперія зустріли в стані глибокої політичної та економічної кризи. В імперії назрівав революційний вибух, викликаний руйнівною кризою влади. Державна дума, уряд і владні органи на місцях були захоплені зненацька Лютневою революцією. Відбулося падіння монархії і настання нового державного порядку. Замість Тимчасового комітету Державної думи було утворено Тимчасовий уряд, який розпочав процес створення нового механізму державного управління, що включав трансформацію старого адміністративного механізму

і появу нових управлінських структур. Так, в системі МВС було створено відділ у справах місцевого управління. Відділ мав виконувати важливу функцію: завідувати справами органів місцевого управління. Але треба відмітити, що Лютневі події відбулися значною мірою стихійно, тому багато владних структур продовжували формуватися в ході революційного пориву. Вони постійно реорганізовувалися, мінялися їх керівники і сфери компетенції. Такі часті зміни були спричинені урядовими кризами і негативно відбивалися як на діяльності державних органів управління, так і місцевих органів внутрішніх справ. Це свідчило як про нестійкість Тимчасового уряду, так і про неміцність державного ладу.

---

1. *Pips R. Introduction // The Ukraine, 1917-1921: A Study in Revolution / T.Hunczak (ed.) / - Camb., Mass.. Harvard Ukrainian Research institute, 1977. - 425 p.*

2. [В беседе с представителем бюро печати при Временном правительстве Министр председатель кн. Львов высказал свой взгляд на современное положение дел] // Екатеринбургская земская газета. - 1917. - №25. - 21 марта.

3. Журналы заседаний Временного правительства: Март-октябрь 1917 года. В 4-х т. Т.1. Март-апрель 1917 года / Отв. ред. *Б.Ф.Додонов*. Сост. *Е.Д.Гринько и О.В.Лавинская*. - М., 2001. - 448 с. - (Архив новейшей истории России. Серия "Публикации" / Т.VII).

4. Див. наприклад: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. - М., 1968. - 365 с.; *Старцев В.И.* Революция и власть: Петроградский Совет и Временное правительство в марте - апреле 1917 г. - М., 1978. - 256 с.; *Старцев В.И.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава / Под. ред. О.Н.Знаменского. - Л., 1980. - 256 с.; *Андреев А.М.* Местные Советы и органы буржуазной власти (1917). - М., 1983. - 334 с.; *Белошанка Н.В.* Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования: Монография. - М., 1998. - 175 с.; *Коваленко Н.А.* Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль-октябрь 1917). - М., 2000. - 347 с. та ін

5. Государственный архив Российской Федерации (далее - ГАРФ), ф.1788, оп.2, д.1, л.3.

6. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.2, л.1.

7. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.4.

8. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.7.

9. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.6.