

УДК 94:351 (477.43/.44)«1918»

Кравчук О. М. Становлення гетьманської системи управління в Подільській губернії (1918 р.) // Поділля у контексті української історії. Матеріали Всеукраїнської наукової конференції 29-30 листопада 2001 р. Вінниця, 2001. С. 172–176.

Автор

Кравчук О. М.

Кравчук А. Н.

Kravchuk O. M.

Назва

Становлення гетьманської системи управління в Подільській губернії (1918 р.).

Становление гетманской системы управления в Подольской губернии (1918 г.)

Formation of the Hetman's control system in Podillya province (1918).

Ключові слова

Українська Держава, Подільська губернія, гетьманат, реформа місцевих адміністрацій.

Украинское Государство, Подольская губерния, гетманат, реформа местных администраций.

Ukrainian State, Podillya province, Hetmanate, reform of local governments.

Анотації

У статті висвітлено процес становлення в Подільській губернії системи управління Української Держави 1918 р. в контексті реалізації реформи місцевих адміністрацій. Зокрема, підкреслено, що, незважаючи на налагодження управлінського апарату на Поділлі, зосередження значних повноважень в руках голів адміністрацій (при незначному штаті службовців і відсутності в достатній кількості силових структур) призвело до недостатньої ефективності діяльності місцевої влади.

В статті освещено процесс становления в Подольской губернии системы управления Украинского Государства 1918 г. в контексте реализации реформы местных администраций. В частности, подчеркнута, что, несмотря на становление управленческого аппарата на Подолье, сосредоточение значительных полномочий в руках глав администраций (при незначительном штате чиновников и отсутствия в достаточном количестве силовых структур) привело к недостаточной эффективности деятельности местной власти.

The article described the process of formation of the control system of the Ukrainian State in the Podillya province in 1918 in the implementation of the reform of local governments. Especially, in the article was emphasized the fact that, in spite of the establishment of the management apparatus in Podillya, concentration of considerable powers in the hands of heads of administrations (because of small number of public officials and the lack of sufficient number of power structures) has led to insufficient efficiency of local government activity.

СТАНОВЛЕННЯ ГЕТЬМАНСЬКОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ПОДІЛЬСЬКІЙ ГУБЕРНІЇ (1918 р.)

Створення дієздатної влади на місцях було одним з головних завдань внутрішньої політики Гетьмана П.Скоропадського. Для його вирішення в Українській державі була проведена реформа місцевих адміністрацій, яка охопила і такий великий регіон як Поділля, площа якого становила 42017,6 кв. км. з населенням 4 179 930 осіб [1, 82].

Реформа місцевих адміністрацій розпочалась на початку травня 1918 р., коли Гетьман прийняв рішення замість губернських і повітових комісарів ввести посади старост. 4 травня 1918 р. були призначені перші губернські старости Української держави. Однак, офіційне введення посад старост було здійснено законом Гетьмана лише 16 травня 1918 р. [2, 5 червня]. Таким чином, реформа управління спочатку носила формальний характер.

Водночас відбувалось формування нового керівного складу державних адміністрацій. 14 травня 1918 р. законом Гетьмана Скоропадського і наказом Міністра внутрішніх справ Ф.Лизогуба були звільнені відповідно губернські та повітові комісари, на яких був покладений обов'язок передати службові справи новопризначеним старостам.

На Поділлі виконання вищезазначених розпоряджень гетьманської влади проходило без особливих ускладнень. Вже 14 травня 1918 р. губернський комісар Дудич у зв'язку з тим, що новопризначений губернський староста ще не прибув до Кам'янця-Подільського, передав службові справи керуючому Подільською казенною палатою Броецькому [3, 3-6].

Губернським старостою Поділля Гетьман 13 травня 1918 р. призначив С. І. Кисельова. Значний досвід управлінської діяльності губернського старости, здобутий під час керування Проскурівською земською управою (1912–1917 рр.), а також на посаді Проскурівського повітового комісара (1917–1918 рр.), допоміг йому швидко налагодити адміністративний апарат, призначення керівного складу якого за представленням Кисельова було завершено Міністром внутрішніх справ в кінці травня 1918 р. Більшість старост до свого призначення працювали місцевими земськими діячами, судьями, тобто мали досвід управлінської діяльності у владних структурах Російської імперії. Професійний досвід адміністраторів і знання місцевих проблем дозволяли досить оперативно підходити до їх вирішення.

Правовий статус глав місцевих державних адміністрацій в узагальненому вигляді у жодному документі Української держави визначений не був. В своїх діях старости керувались, згідно наказу Міністерства внутрішніх справ, «Тимчасовим положенням про губернських і повітових комісарів» від 19 вересня 1917 р. і «Загальним установленням губернським» [4, 39]. Згідно із зазначеними нормативними актами глави державних

адміністрацій були представниками урядової влади в регіонах, де здійснювали вищу адміністративну владу. Вони були зобов'язані ознайомлювати населення з законами і урядовими розпорядженнями та контролювати своєчасність і точність їх виконання, підтримувати громадський порядок, здійснювати політичний нагляд за діяльністю всіх цивільних адміністративних установ, посадових осіб, органів самоврядування, наглядали за своєчасним збором державних податків, інформувати уряд про ситуацію в регіоні. В галузі нормотворчості старости мали право видавати обов'язкові постанови щодо охорони правопорядку і припиняти дію незаконних розпоряджень органів самоврядування.

Однак, в першій половині травня 1918 р. старости практично не мали реальних важелів впливу на ситуацію в регіонах. Для вирішення цієї проблеми уряд здійснив розширення владних повноважень адміністраторів. Це було найголовнішою складовою частиною процесу створення сильної влади в регіонах.

Першим заходом уряду в напрямку розширення владних повноважень глав місцевих державних адміністрацій було підпорядкування їм військової влади – комендантів. Оскільки однією із функцій комендантів була «... боротьба з анархією...», це призвело до виникнення двовладдя в регіонах, тому що забезпечення правопорядку входило до кола обов'язків цивільної влади. Щоб усунути двовладдя уряд 15 травня 1918 р. в питаннях забезпечення громадського порядку підпорядкував комендантів старостам [5, 186]. Це стало важливим фактором посилення виконавчої влади в регіонах оскільки в травні – червні 1918 р. діяльність гетьманських правоохоронних органів ще не була налагоджена, а в структурах військової влади вже були сформовані збройні підрозділи (охоронні сотні). На Поділлі у червні 1918 р загальна чисельність їх особового складу становила 3029 чоловік [6, 110]. Вирішуючи проблему засобів для реалізації старостами своїх обов'язків уряд 18 травня 1918 р. підпорядкував адміністраторам регіональні відділи новоствореного правоохоронного органу (Державної варти). На Поділлі чисельність її особового складу становила приблизно 3,5 тисяч вартівих [7, 77-170].

Враховуючи опозиційність органів місцевого самоврядування, уряд надав старостам додаткові повноваження у сфері регулювання роботи земств і муніципалітетів і фактично підпорядкував їх місцевій виконавчій владі. Так, 5 червня 1918 р. Міністр внутрішніх справ заборонив без його дозволу проводити скликання губернських і повітових земських зборів, а 21 червня – засідання міських дум без дозволу губернського старости, який повинен був затверджувати список питань, що планувала розглянути на засіданні дума. Крім того, в червні – липні 1918 р. були утворені тимчасові ревізійні комісії по перевірці діяльності органів місцевого самоврядування. Головам зазначених комісій (губернським старостам)

було надано право здійснювати розформування самоврядувань, якщо їх діяльність носила протиправний характер [2, 13 червня, 11 липня].

Таким чином, поступово до компетенцій глав місцевих державних адміністрацій була віднесена вся повнота влади в регіонах.

Однією з останніх складових частин реформи місцевих адміністрацій став закон «Про штати Управлінь губернських і повітових старост», затверджений П. Скоропадським 10 серпня 1918 р. Згідно закону Канцелярії губернаторів перейменовувались на Управління губернських старост. Крім того, закон визначав перелік посадових осіб, службовців державних адміністрацій 105 повітів 8 губерній України (Волинської, Катеринославської, Київської, Полтавської, Подільської, Харківської, Херсонської, Чернігівської). Усього за штатами до роботи в Управлінні губернського старости залучалась 51 особа. Повітові державні адміністрації повинні були складатись з 14 осіб. На утримання особового складу, кур'єрів, канцелярські видатки всіх управлінь губернських і повітових старост Української держави щомісяця виділялось 825 700 карбованців і, зокрема для Подільської губернії – 96 989 карбованців [2, 17 серпня].

Поряд з успіхами гетьманський уряд в реформуванні системи місцевого управління припустився значних помилок. Так, централізація системи управління призвела до постійних конфліктів старост з самоврядуваннями, що унеможливило вирішення місцевих соціальних проблем. Крім того, наявної кількості особового складу силових структур виявилось недостатньо для забезпечення на належному рівні громадського порядку. В цілому, зосередження значних повноважень в руках адміністраторів (при незначному штаті службовців і відсутності в достатній кількості силових структур) призвело до недостатньої ефективності діяльності державного апарату.

Отже, гетьманському уряду вдалось налагодити адміністративний апарат в Подільській губернії, однак рівень його дієздатності був недостатнім. Це стало однією з причин падіння влади Гетьмана в Подільському регіоні 19-20 листопада 1918 р.

-
1. Календар. Справочна книжка на 1919 р. – Кам'янець–Подільський, 1919.
 2. Державний вісник. - 1918.
 3. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України). - Ф. 1793. - Оп. 1.- Спр. 94.
 4. Там само. - Спр. 93.
 5. Державний архів Вінницької області. - Ф.Р.-1196.-Оп.1.-Спр.2.
 6. Там само.-Спр.32.
 7. ЦДАВО України. - Ф. 1793. - Оп. 1. - Спр.6.