

Калитко С. Л., Кравчук О. М. Правовий статус губернських і повітових старост Української Держави П. Скоропадського // Соціальна історія. Науковий збірник. К., 2011. Вип. VII. С. 48-57.

Калитко С. Л.,
канд. іст. наук,
Кравчук О. М.,
канд. іст. наук.

**Правовий статус губернських і повітових старост Української Держави
П. Скоропадського. 1918 р.**

У статті аналізується правовий статус губернських і повітових старост в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського, висвітлено процес розширення їх владних повноважень та недоліки гетьманської реформи місцевих адміністрацій, що в умовах суспільно-політичної нестабільності і селянського повстанського руху спричинили її неієздатність.

S. L. Kalytko, O. M. Kravchuk

The legal status of province and povitovikh heads in Ukrainian State of hetman of P. Skoropadskiy. 1918.

In the article the authors analysed the legal status of province and povitovikh heads in the Ukrainian State of hetman of P. Skoropadskiy, reflected the process of expansion of them imperious plenary powers and lacks of hetman reform of local administration, that in the conditions of social and political instability and peasant insurgent motion entailed its incompetence.

Становлення Української суверенної держави активізувало дослідження історії вітчизняного державотворення. Важливість вивчення зазначеної проблеми обумовлена необхідністю сприйняти найкраще з досвіду минулого і не повторювати його помилок. В процесі державотворення в сучасній Україні одним із пріоритетних завдань є створення ефективної системи місцевих органів влади, що вимагає здійснення адміністративної реформи. Розв'язання цієї проблеми потребує врахування досвіду формування місцевих органів виконавчої влади в різні періоди існування української державності, зокрема, Української гетьманської держави 1918 р.

Історіографія проблеми свідчить про широке коло науковців, які займалися її дослідженням в Україні та за її межами в різні часи. В тій чи іншій мірі її вивчали Г. Заставенко, М. Супруненко, Ю. Білан, В. Тичина і Є. Складенко [1], Д. Дорошенко, І. Нагаєвський [2], В. Винниченко, С. Доленга, І. Мазепа, П. Феденко, П. Христюк [3], Т. Гунчак, О. Субтельний [4], О. Білодід, С. Кульчицький [5], В. Верстюк, Г. Папакін, Ф. Проданюк [6], Ю. Павленко і Ю. Храмов [7], О. Рубльов і О. Реєнт [8], В. Солдатенко [9], С. Коник, О. Мироненко [10], П. Захарченко [11], В. Савченко [12], Т. Харченко і О. Яременко [13], Д. Яневський [14] та ін. У їх працях містяться доволі різні оцінки гетьманської політики щодо розбудови виконавчої вертикалі. Головна особливість розбудови місцевої влади проступає доволі чітко: «Гетьманський авторитаризм калькувався на всіх рівнях місцевого урядування» [15]. Але важко погодитися з висновком деяких істориків, що Українська держава стала фактично федеративною країною, де всі питання вирішувалися виходячи з політичних і особистих амбіцій старост-губернаторів [16]. Водночас, поглибленого розкриття вимагає зміна статусу адміністраторів – голів виконавчої влади в регіонах у період протигетьманського повстання в листопаді-грудні 1918 р. У зв'язку з цим, мета статті полягає у комплексному висвітленні головних напрямків політики Української Держави 1918 р. щодо визначення правового статусу голів місцевих державних адміністрацій.

Державний переворот 29 квітня 1918 р. призвів до падіння Центральної Ради і встановлення влади гетьмана П. Скоропадського. На місцях урядовці УНР не чинили опору новій владі. Про це, зокрема, розповідає свідок зміни влади на Волині: *«Гетьманський переворот в Житомирі не супроводжувався жодними насильницькими діями. Приїхав товстий поміщик, замовив в місцевій типографії грамоту і розклеїв її. Прибув з Києва з мандатом гетьмана Андро, і Волинський губернський комісар Центральної ради Куриленко спокійно здав йому справи»* [17].

Одним із найголовніших завдань гетьмана у внутрішній політиці було створення дієздатної влади в регіонах. Без ефективного управлінського апарату, який за словами П. Скоропадського слугував передумовою відновлення порядку і проведення демократичних реформ *«...справді нічого не можливо було здійснити»* [18].

З цією метою було здійснено реформу місцевих державних адміністрацій, головними складовими частинами якої стали структурна реорганізація місцевих органів державної влади і управління та розширення владних повноважень представників уряду в регіонах.

Структурна реорганізація місцевої влади розпочалася із запровадженням нових посад голів регіональних адміністрацій – повітових і губернських старост. Перші гетьманські старости були призначені 4 травня 1918 р. Губернським старостою Волині став Д. Андро, а Полтавщини – С. Іваненко [19]. 14 травня 1918 р. законом, ухваленим гетьманом і наказом Міністра внутрішніх справ були звільнені відповідно губернські і повітові комісари, на яких був покладений обов'язок передати всі службові справи новопризначеним старостам [20]. Одночасно уряд асигнував Міністерству внутрішніх справ 10 млн. крб. на видачу авансів губернським і повітовим старостам [21]. Офіційно структурна реорганізація місцевих органів державної влади і управління буда закріплена 16 травня 1918 р., коли гетьман затвердив закон «Про перейменування губернських і повітових комісарів і їх помічників» і «Про скасування посади Головного крайового комісара Херсонщини, Катеринославщини і Таврії» [22]. Перший закон замість посад комісарів запроваджував посади губернських і повітових старост. Згідно другого закону скасовувалась посада Головного крайового комісара, а Катеринославська, Херсонська губернії і Таврія стали існувати як окремі адміністративно-територіальні одиниці з власним управлінням [23]. Три повіти Таврійської губернії (Бердянський, Дніпровський, Мелітопольський) були також об'єднані в округу. Ще однією зміною в структурі місцевих органів виконавчої влади було виділення у травні 1918 р. в окремі адміністративно-територіальні одиниці Києва, Миколаєва і Одеси та запровадження посад Київського столичного отамана, Миколаївського і Одеського міських отаманів.

Протягом травня 1918 р. була призначена переважна більшість голів виконавчої влади в регіонах. Прикметно, що на посаді старости Холмщини був залишений колишній губернський комісар О. Скоропис-Йолтуховський. Міськими отаманами були затверджені генерали: О. Хануков (Київ), В. Мустафін (Одеса), Е. де Бонді (Миколаїв). Губернськими старостами були призначені: Київщини – І. Чарторизський, колишній царський губернатор; Волині – Д. Андро, поміщик; Чернігівщини – М. Савицький, поміщик, земський діяч; Катеринославщини – С. Черніков, генерал; Харківщини – П. Залеський, генерал, поміщик; Полтавщини – С. Іваненко, земський діяч [24]; Поділля – С. Кисельов, поміщик, земський діяч, Проскурівський повітовий комісар Подільської губернії за Центральної Ради [25].

Також була призначена більшість повітових старост. За наказом міністра внутрішніх справ від 8 травня 1918 р. були призначені 74 тимчасово виконуючих обов'язки повітових старост. Д. Дорошенко відзначав, що *«ці списки довелось укладати наспіх в момент перевороту, зараз же потому призначені кандидати зайняли свої посади, хоч наказ, про усунення з посад губернських та повітових комісарів і їх помічників та заміну їх старостами був виданий міністром внутрішніх справ Ф. А. Лизогубом тільки аж 14 травня»* [26].

Закінчилось формування керівного складу адміністрацій із призначенням 20 червня 1918 р. на посаду окружного старости Таврії О. В. Десницького.

Гетьман П. Скоропадський намагався здійснювати виважену кадрову політику. Сучасні дослідники О. Рубльов і О. Реєнт проголошують, що її відмінною ознакою було формування апарату управління не за національною ознакою, а за принципом професійності [27]. Тому на посади адміністраторів, як правило призначались особи, лояльні до влади, з вищою юридичною

освітою і досвідом управлінської діяльності у владних структурах Російської імперії. Більшість гетьманських адміністраторів до свого призначення працювали найчастіше земськими діячами, суддями, почасти – військовими [28]. Водночас, за соціальною приналежністю переважна більшість старост були місцевими поміщиками [29].

Але, оскільки призначення відбувались поспіхом, в кадровому питанні відразу стало помітними негативні тенденції. Не всі адміністратори розуміли державні завдання і своїми діями, траплялося, дискредитували владу. Саме це й викликало хвилю нарікань з боку лівих сил, які звинуватили гетьмана в тому, що він сформував адміністративний апарат з реакціонерів. Один з сучасників писав, що в тогочасних українських державних урядах позасідали колишні царські урядовці, що хмарою поназ'їжджалися з Росії, була відновлено передреволюційна поліція, так звана «державна варта», а самоврядування, установлене за Центральної ради, ліквідовано і повернено довоєнне, в'язниці були переповнені українськими діячами, ув'язнено передусім голів місцевого самоврядування, селянських спілок, земських комітетів та членів Центральної ради [30].

Уряд прагнув виправляти недоліки кадрової політики. У липні 1918 р. були звільнені ті представники місцевих адміністрацій, які не змогли за час перебування на посаді виявити свої здібності (І. Чарторизький, П. Залеський та ін.). Загалом, старости були людьми переважно консервативних переконань, хоча й зустрічалися ліберали-українофіли. Всіх їх об'єднувало дві принципові засади: встановлення порядку і відновлення приватної власності.

Завершення структурної реорганізації системи місцевого управління відбувалося в процесі приєднання до України нових територій. На основі закону від 25 травня 1918 р. про розповсюдження чинності Української державної влади на території, прилучені до неї із стратегічних або інших причин в нових адміністративних одиницях створювались українські судові, фінансові та інші установи [31].

Характерною рисою гетьманської України стало те, що вона була центром, до якого тяжіли території суміжних держав, особливо ті, в яких переважну більшість становило українське населення. Так, в Пінському, Берестейському, Більському, Мозирському і Річицькому повітах земські управи самостійно приймали рішення про приєднання до України і надіслали відповідні прохання до гетьманського уряду. Аналогічна ситуація склалася і з Хотинським та Акерманським повітами Бессарабії. Крім того, в деяких повітах Курської та Воронізької губерній в резолюціях хліборобських з'їздів зазначалась необхідність входження до складу Української держави [32].

Одним із перших до складу Української держави було включено території приєднані до України за Брест-Литовським договором – а саме – Річицький, Пінський, Мозирський повіти, які було об'єднано в окрему адміністративно-територіальну одиницю – Поліський округ [33]. Для управління округом уряд створив посаду Поліського окружного старости (7 червня 1918 р. [34], за іншими даними – у вересні 1918 р. [35]).

У травні-червні 1918 р. із стратегічних мотивів а також за етнографічним принципом до України були приєднані ще декілька прикордонних білоруських і російських повітів. До складу Чернігівської губернії було включено Гомельський повіт Могилівської губернії та Путивльський і Рильський повіти Курської губернії, до складу Харківської губернії-Білгородський, Грайворонський, Корочанський, Новоскольський і Суджанський повіти Курської губернії та Валуйський повіт Воронізької губернії. Інші прикордонні повіти 15 червня 1918 р. були приєднані до Чернігівської, Волинської, Харківської, Подільської губерній постановою Ради Міністрів [36]. В зазначених регіонах були призначені відповідні повітові старости.

Внаслідок здійснених заходів Українська Держава складалася із 9 губерній і 2 округ, в межах яких налічувалось 120 повітів. До Київської та Волинської губерній входило по 12 повітів, Катеринославської – 8, Подільської – 13, Полтавської 15, Чернігівської – 18, Поліської – 3, Харківської – 17, Херсонської – 7, Таврійської – 3 [37].

На законодавчому рівні організаційна реорганізація апаратів місцевих адміністраторів була завершена влітку 1918 р. 1 серпня 1918 р. Гетьман затвердив закон «Про утворення Управління Київського столичного отамана» [38]. До складу управління столичного отамана входило 76 урядовців. На утримання особового складу управління, кур'єрів та канцелярські видатки щомісяця виділялось 29250 карбованців. 1 серпня 1918 р. були також затверджені штати управлінь Одеського і Миколаївського міських отаманів. 10 серпня 1918 р. П. Скоропадський затвердив

закон «Про штати і список управлінь губернських і повітових старост» [39]. Закон визначав перелік посадових осіб, службовців державних адміністрацій 105 повітів 8 губерній України (Волинської, Катеринославської, Київської, Полтавської, Подільської, Харківської, Херсонської, Чернігівської). Згодом до цього списку було зараховане Управління Холмського губернського старости [40]. Усього за штатами до роботи в Управлінні губернського старости залучалась 51 особа. Повітові державні адміністрації повинні були складатись з 14 осіб. Загалом, на утримання особового складу, кур'єрів, канцелярські видатки всіх управлінь губернських і повітових старост Української держави щомісяця виділялось 825 700 карбованців. На утримання окремої губернської адміністрації виділялось щомісячно 22 725 карбованців. Фінансування управління повітового старости I розряду складало 6966 карбованців, а II розряду – 5 800 карбованців.

Окреме місце в системі виконавчої влади займала посада представника (Головноуповноваженого) Ради Міністрів при австро-угорському командуванні, утворена 22 травня 1918 р. [41]. Її запровадження обумовлювалося необхідністю розв'язання непорозумінь, що виникали у стосунках українських урядовців з австро-угорськими військовими. Згідно угоди укладеної 29 березня 1918 р. в м. Баден між німецькими і австро-угорськими військовими про поділ України на зони окупації, Катеринославська, Подільська, Херсонська губернії, Старокостянтинівський повіт Волинської губернії і частина Дніпровського повіту Таврії були зайняті 120 тисячною II-ою Східною Австро-угорською армією, якою до 15 травня 1918 р. командував барон Е. фон Бем-Ермолі [42].

Повноваження представника розповсюджувались на означену територію, де дислокувалися австро-угорські війська. Головноуповноважений був зобов'язаний дбати про інтереси населення, виконувати розпорядження глави уряду. Але водночас, безпосередньо в регіонах адміністративну владу здійснювали гетьманські урядовці, хоча представник міг доповнювати, змінювати та відмінювати розпорядження губернського старости, комендантів та інших службовців. У виняткових випадках представник мав повноваження усувати від посади урядовців і призначати на їх місце інших осіб, за винятком старост губерній, отаманів міст і губернських комендантів, які могли бути ним відсторонені від виконання своїх обов'язків, але остаточно справу зі звільненням вирішував глава уряду. Від імені Ради Міністрів представник мав право видавати накази, розпорядження і накладати адміністративний штрафи до 3 тис. карбованців за їх невиконання. Про всі свої дії представник був зобов'язаний повідомляти главу уряду. Загалом, встановлення посади представника дало можливість запобігти систематичному виникненню та поширенню непорозумінь у відносинах між українською владою і австро-угорськими військовими [43].

Представниками українського уряду при австро-угорському командуванні в Одесі були генерал О. Семенов (травень), С. Гербель (травень – серпень), Г. Раух (серпень – листопад) [44].

Гетьман та його оточення найголовнішою складовою частиною процесу створення ефективної системи влади в регіонах вважали розширення владних повноважень глав місцевих державних адміністрацій. Їх правовий статус був запозичений із «Тимчасового положення про губернських і повітових комісарів», схваленого Тимчасовим урядом Російської республіки 25 вересня 1917 р. і відповідних статей «Загального установлення губернського» 1892 р. Російської імперії. Згідно із зазначеними нормативними актами, старости були представниками урядової влади в регіонах, в яких 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 установ, посадових осіб, органів самоврядування, контролювати своєчасний збір державних податків, інформувати уряд про ситуацію в регіоні. В галузі нормотворчості старости мали право видавати обов'язкові постанови щодо охорони правопорядку і припиняти дію розпоряджень органів самоврядування, якщо вони порушували чинне законодавство. Міські отамани, як і старости, були представниками уряду й користувались правами губернських старост. Окрім цього, отамани видавали паспорти для виїзду за кордон, слідували за санітарно-епідеміологічною ситуацією, відали фортифікаційними спорудами та казенними будинками, наглядали за тюремно-виправними закладами, були зобов'язані не допускати перевищення діяльності іноземних консулів за межі їх повноважень, видавати дозвіл на відкриття приватних типографій, літографій, а також наглядали за їх діяльністю, піклуватися про

підтримку та розквіт торгівлі в місті. У межах отаманств всі військові начальники підпорядковувалися безпосередньо отаману. Старости отримували такі права лише з оголошенням надзвичайного стану. Отамани мали право видавати обов'язкові постанови. Крім того, згідно із статутом портових міст, Миколаївський отаман займав посаду начальника Миколаївського порту, а Одеському отаману начальник порту був безпосередньо підзвітний.

З метою підвищення ефективності діяльності адміністраторів, що відбувалася в умовах політичної нестабільності, уряд поширив контрольно-розпорядчі функції старост від адміністративних до політично-поліцейських.

Першим заходом гетьманського уряду щодо політичних прав глав місцевих державних адміністрацій було надання 12 травня 1918 р. губернським старостам права контролювати (забороняти чи дозволяти) проведення в регіонах всіх з'їздів і зборів та підпорядкуванням старостам військової влади – комендантів. Наділення комендантів функцією «... боротьби з анархією...» призвела до виникнення двовладдя в регіонах, тому що підтримання правопорядку належало до компетенції органів цивільної влади. З метою усунути таке становище гетьманський уряд підпорядкував комендантів старостам. 15 травня 1918 р. військовий міністр видав наказ губернським і повітовим комендантам, в якому зазначалось, що старости мають перевагу перед комендантами – тимчасовими державними органами, утвореними для виконання, поряд з іншими завданнями (військове управління), прохань цивільної влади щодо військової допомоги для ліквідації «... анархії і бешкетів ... не чекаючи вказівок зверху...» [45]. Це стало важливим чинником 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). В охоронних (комендантських) сотнях України налічувалося 15 тисяч військових [46].

18 травня 1918 р. адміністраторам були підпорядковані регіональні відділи новоствореного правоохоронного органу – Державної варти. Чисельність її співробітників становила біля 60 тис. осіб [47].

Враховуючи опозиційність органів місцевого самоврядування, уряд надав старостам додаткові повноваження у сфері регулювання діяльності земств і муніципалітетів, фактично підпорядкувавши їх місцевій виконавчій владі. 5 червня 1918 р. міністр внутрішніх справ заборонив без його дозволу скликати губернські та повітові земські збори, а 21 червня – засідання міських дум без дозволу губернського старости, який також повинен був затверджувати список питань, що передбачалося на них розглядати [48].

Одночасно, влада вирішила встановити контроль виконавчої влади над діяльністю земств і міських самоуправлінь, вивести з їх складу осіб, які займались більше політикою, ніж місцевими господарськими справами. 8 червня 1918 р. уряд ухвалив «Статут про тимчасові ревізійні комісії по перевірці діяльності органів місцевого самоврядування». Згідно «Статуту ... » в кожній губернії утворювалась тимчасова ревізійна комісія на чолі з губернським старостою. Для допомоги губернським комісіям утворювались тимчасові повітові підсобні ревізійні комісії на чолі з головою місцевої державної адміністрації. У випадку виявлення протиправної діяльності земств комісіям надавалось право негайно усувати правопорушників від справ, повідомляючи про це судові органи. Губернський староста мав право замість відсторонених працівників призначати « ... здатних осіб ... » і був зобов'язаний негайно повідомляти про це міністра внутрішніх справ [49]. Вже, коли ревізійні комісії розпочали діяльність, їх головам (старостам) 25 червня 1918 р. міністр внутрішніх справ дозволив розформовувати земські і міські самоврядування у випадку агітації їх працівників проти існуючого державного ладу або іншої, явно революційної, діяльності [50]. Крім того, 29 червня 1918 р., відповідним законом, губернським старостам було надано право розпускати волосні земські збори і управи, якщо вони в своїй діяльності порушили межі власної компетенції, приймали постанови «... злочинного характеру ...», або їх діяльність «загрожує цілковитим безладдям волосного земського господарства». Їх місце займали волосні ради з 3-5 осіб, призначені губернським старостою. Губернський староста міг і не створювати волосну раду, а передати обов'язки розформованих земств у повному або частковому обсязі повітовим управам. Рішення губернського старости про розпуск могло бути оскаржене будь-яким членом волосного

зібрання до міністерства внутрішніх справ у двотижневий строк і міністр міг скасувати це рішення [51].

3 липня 1918 р. губернським старостам були надані повноваження здійснювати позасудові арешти і висилку громадян до Німеччини [52]. Також на початку липня 1918 р. їм були делеговані повноваження цензорів.

Окрім того, старости отримали деякі судові повноваження. Так, закон від 8 липня 1918 р. «Про міри боротьби з розрухою сільського господарства» зобов'язував повітових старост накладати санкції (арешт до 3 місяців і штраф до 500 карбованців) на громадян, які порушили постанови губернських земельних комісій [53]. Ці санкції могли бути оскаржені губернському старості, рішення якого було остаточним. До того ж, законом від 18 липня 1918 р. «Про деякі тимчасові зміни Статуту Державного хлібного бюро» губернським старостам надавалось право накладати штраф в розмірі не більше 50 тисяч карбованців і здійснювати арешт на строк не більше 6 місяців тих осіб, які порушили хлібну монополію держави [54].

Законом від 17 вересня 1918 р. адміністраторам було надано право видавати обов'язкові постанови щодо охорони громадського порядку і накладати на порушників цих постанов адміністративні стягнення: штраф не більше 3 тисяч карбованців, або арешт строком не більше 3 місяців [55]. А 24 вересня 1918 р., гетьман затвердив «Тимчасову постанову про міри проти осіб, які загрожують державній безпеці Української Держави та її правопорядкові» [56]. Зазначена постанова уповноважувала губернських старост і міських отаманів: а) здійснювати обшуки або конфіскації в осіб, які підозрюються у вчинках, що загрожують державній безпеці та її правопорядкові; б) здійснювати попередній арешт терміном до двох тижнів, який міг бути продовжений міністром внутрішніх справ до двох місяців; в) висилати в адміністративному порядку осіб за межі України або здійснювати висилку на строк до двох місяців «...в ті місця, котрі будуть визначені Радою Міністрів по особливому представленню Міністра внутрішніх справ...».

Мотиви розширення владних повноважень старост сформульовані в пояснювальній записці до проекту тимчасового закону «Про надзвичайні заходи боротьби з бандитизмом» (жовтень 1918 р.), в якій вказувалося, що «для забезпечення цілісності Держави, для збереження внутрішнього спокою, життя і майна громадян в боротьбі з бандитизмом повинні бути застосовані надзвичайні заходи, які б давали можливість місцевій адміністративній владі швидко і рішуче придушувати зловмисну діяльність бандитів» [57]. А оскільки кількості особового складу силових структур не вистачало для підтримання порядку на належному рівні 17 жовтня 1918 р. було розпочато формування добровольчих дружин по охороні правопорядку. На місцях цей закон реалізовували старости [58].

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

Суттєві зміни до компетенції адміністраторів були внесені восени 1918 р. у зв'язку із запровадженням в регіонах України надзвичайного і військового стану. 22 жовтня 1918 р. надзвичайний стан було встановлено у Харківській губернії, 6 листопада – у Волинській, а 7 листопада – в м.Одеса [59]. Адміністраторам цих регіонів для охорони державного ладу і громадського спокою були надані додаткові повноваження, передбачені статтями 112-116 імперського російського «Устава благочиния и безопасности»: засновувати для допомоги існуючим правоохоронним органам військово-поліційні команди; арештовувати на термін до трьох місяців або ув'язнювати до трьох місяців тих громадян, які порушували обов'язкові постанови; вирішувати в адміністративному порядку справи осіб, які здійснили правопорушення, покарання за яке не перевищує штрафу до трьох тисяч карбованців, або ув'язнення до трьох місяців; вилучати із загальної підсудності кримінальні справи і передавати їх до військового суду; право припинення діяльності всіляких торгових і промислових закладів; право дозволу на скликання надзвичайних, призупинення і закриття чергових зборів органів місцевого самоврядування і затвердження порядку денного зазначених зборів; усувати з посад службовців цивільних відомств і органів самоврядування; призупиняти видання періодики [60]. Військовий стан 9 листопада 1918 р. був запроваджений у Катеринославській, Подільській, Херсонській

губерніях, Таврійській окрузі і в м. Миколаїв, а з 10 листопада – в Чернігівській, Полтавській, Київській губерніях і у м. Києві [61]. На цих територіях вся повнота влади надавалась командирам корпусів: на Поділлі – командирі II корпусу генерал-лейтенанту П. Єрошевичу, в Херсонській губернії, Дніпровському повіті Таврії, м. Миколаїві – командирі III корпусу генерал-майору Ф. Колодію, в Київській губернії та м. Києві – командирі IV корпусу генерал-майору І. Мартинюку, в Чернігівській губернії – командирі V корпусу генерал-майору О. Дорошевичу, в Полтавській губернії – командирі VI корпусу генерал-майору О. Осецькому, в Катеринославській губернії, Мелітопольському і Бердянському повітах Таврії – командирі VIII корпусу генерал-майору Г. Васильченку. Командири корпусів отримали права командуючих армією у військовий час, а також права адміністраторів в період запровадження стану надзвичайної охорони. Водночас на них була покладена координація дій військової і цивільної влади по охороні державного ладу і громадського спокою. Командири корпусів мали право видавати обов'язкові постанови щодо попередження порушень громадського порядку і державної безпеки і встановлювати за їх невиконання стягнення: штраф до 3 тисяч карбованців або арешт до трьох місяців; відмінити постанови адміністраторів щодо охорони державного ладу та громадського спокою і надавати їм розпорядження з цього приводу; забороняти будь-які народні, громадські і приватні збори; призначати загальні і приватні реквізиції; передавати на розгляд військового суду справи про карні злочини і затверджувати їх рішення; забороняти окремим особам перебування в місцевостях, де оголошено військовий стан; здійснювати вислання окремих осіб в інші губернії та іноземців – за кордон; застосовувати для охорони державного ладу інші надзвичайні заходи не передбачені законом. Після запровадження військового стану глави місцевих адміністрацій підпорядковувалися військовій владі, всі цивільні установи та органи місцевого самоврядування зобов'язувалися надавати їй повну інформацію щодо лояльності населення і ресурсів регіону. Правоохоронні органи надавати допомогу військовому керівництву у виконанні його обов'язків.

Таким чином, командирам корпусів були надані повноваження значно ширші від прав місцевих адміністраторів. Це призвело до того, що органи міністерства внутрішніх справ в таких умовах фактично перестали впливати на ситуацію в країні [62].

В умовах антигетьманського повстання, коли влада контролювала лише Київ, відбулися суттєві зміни місцевого управління. 9 грудня 1918 р. Б. Арсенєва, головного статського радника за царських часів, було призначено «Головноначальствующим м. Києва з околицями». Йому надавалися права, передбачені ст. 18 і 19 «Правил про місцевості, оголошені на військовому стані» Зводу законів Російської імперії, із підпорядкуванням йому столичного отамана. Головним завданням цієї повноважної особи на той час було забезпечити оголошену мобілізацію столичних мешканців. Повноваження головноначальствующого поглинули функції столичного отамана, який фактично перетворився на його помічника [63].

Гетьманський уряд в реформуванні системи місцевого управління поряд з успіхами припустився значних помилок. Централізація системи управління спричинила постійні конфлікти старост з самоврядуваннями, що унеможливило вирішення місцевих соціальних проблем. Наявна кількість особового складу силових структур – 15 тис. осіб в комендантських сотнях і 60 тис. Державної варті – була неспроможна забезпечити на належному рівні громадський порядок серед приблизно 40 млн. населення Української Держави. Загалом, зосередження значних повноважень в руках адміністраторів при незначному штаті службовців призвело до недостатньої ефективності діяльності державного апарату. Не могли адміністратори самостійно впоратися з селянським повстанським рухом в Україні, який охоплював 10-12 % селян (2, 5 - 3 млн. осіб) [64]. Ця обставина викликала неодноразові звернення за допомогою для застосування примусових дій до 400 тис. армії союзників гетьманської України – Німеччини та Австро-Угорщини, що сприяло певній стабілізації, але дискредитувало авторитет влади серед населення.

Для боротьби з селянським рухом гетьманська влада на місцях використовувала апробовані в царській Росії методи – придушення його військами, не виявляючи інтересу до його причин. Наприклад, у своєму щоденнику 13 червня 1918 р. Є. Чикаленко так писав про старост і їх діяльність: *«Замість прежніх соціалістичних комісарів Лизогуб поназначав губерньськими старостами бувших справників, а повітовими – приставів, навіть прославлених хабарників та держиморд, які рвуть і мечуть мстючись за все, що вони перетерпіли під час революції.»*

Організувавши банди козаків чи міліції з заможних селян, вони січуть, б'ють, розстрілюють тих з селян, що були діяльними большевиками. А коли большевицьки настроєне село робить озброєний опір, то тоді приходять німці з гарматами і двома-трьома вистрілами примушують селян здавати зброю, а коли ті не здають і не видають вожаків, то запалюють снарядами село» [65].

Про це ж йдеться у щоденнику Голови Української Телеграфної Агенції, члена Української демократичної хліборобської партії Д. Донцова: «На провінції убійства і пожежі. Чекається поважних розрухів. Чути в місті навіть далекі гарматні стріли» (21 червня 1918 р.), «Положення стає чимраз трудніше. Многі представники влади на провінції роблять там Росію з допомогою німецького війська і арештовують українців. Це збуджує злобу до німців і до тих, хто їх покликав» (28 червня 1918 р.), «На провінції чимраз менше порядку. Старости не дають ради з анархією. Брак збіжжя» (16 липня 1918 р.), «Адміністрація на Прилуччині лютує. негайно треба усунути старосту Ногу» (7 вересня 1918 р.), «В Харкові відбулися збори, влаштовані бувшим старостою, ген. Залеським і проф. Погодіним. На цих зборах було до 2000 російських військових старшин царських, на яких отверто жадалося відбудовання «єдиної і неділимної Росії». Одного українського старшину, який пробував протестувати, мало не вбили. В Катеринославі староста Черніков тероризує нашу партію» (25 вересня 1918 р.), «Два документи. Один – про збори, влаштовані проф. Погодіним і ген. Залеським у Харкові. Опріч того, що вже знав про цю справу, довідався з документу, що німці мали обіцяти їм зброю. Другий документ привіз катеринославець; є це лист верхньодніпровського старости до місцевої кооперативи з закликком помагати організувати армію для відбудови Росії» (28 вересня 1918 р.) [66].

Таким чином, головним результатом реформи системи місцевого управління гетьманської держави було створення жорсткої вертикалі влади, налагодження діяльності державного апарату. Певна дієздатність місцевих органів державної влади та управління була досягнута шляхом зосередження в руках адміністраторів всієї повноти влади, що забезпечило їм реальні важелі впливу на всі суспільні процеси на місцях. Проте, централізація системи управління, з одного боку позитивно вплинула на кращу організацію справ і чіткіше їх виконання адміністративними органами, з іншого – призвела до постійних конфліктів старост з органами місцевого самоврядування і негативно позначилась на авторитеті та діловій активності місцевої адміністрації. Загалом, організаційна структура і компетенція органів місцевого управління дозволяла виконувати управлінські функції перехідного періоду. Однак, відсутність соціальної бази, достатньої кількості особового складу силових структур, низький рівень легітимності гетьманської влади закономірно призводили до недостатньої ефективності управлінських заходів адміністраторів. Успіхи уряду в організації системи місцевого управління були зведені нанівець в листопаді 1918 р. запровадженням воєнного стану в усій Україні, що супроводжувалось передачею всієї повноти влади на місцях командирам корпусів. Це призвело до різкого зменшення впливу органів виконавчої влади на ситуацію в регіонах і стало однією з причин падіння гетьманату у другій половині листопада – першій половині грудня 1918 р.

Отже, у формуванні системи місцевого управління гетьман активно використовував нормотворчий досвід імперського і Тимчасового урядів Росії. Створити власну систему урядування, що найбільш адекватно відповідала реаліям України гетьман не зміг. Самоврядування, на яке робило ставку Центральна Рада ігнорувалося. Широкі верстви населення не сприймали абсолютної влади адміністраторів, але й не могли самотужки організувати своє життя в самоврядних установах.

ЛІТЕРАТУРА ТА ДЖЕРЕЛА

1. Белан Ю. Отечественная война украинского народа против немецких оккупантов в 1918 году. – К., 1960.; Тичина В. Борьба проти німецьких окупантів і внутрішньої контрреволюції на Україні у 1918 р. - Харків, 1969.; Складенко Є. Борьба трудящих Украины проти німецько-австрійських окупантів і гетьманщини в 1918 р.- К., 1960.
2. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923 рр. - Ужгород, 1930. – Т. 2.; Нагаєвський І. Історія Української держави ХХ ст. – К., 1994.
3. Винниченко В. Відродження нації. – К., 1990. - Ч. III.; Доленга С. Скоропадщина. – Варшава, 1934.; Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. – Прага, 1942.; Феденко П. Влада Павла Скоропадського. – Мюнхен – Лондон, 1968.; Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр. – Прага, 1921. – Ч. III.

4. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ ст.: нариси політичної історії. – К., 1993.; Субтельний О. Україна: історія. – К., 1993.
5. Білодід О. Помилявся я двічі // Україна. - 1991. – № 23.; Кульчицький С. В. Українська держава часів гетьманщини // УІЖ. – 1992. – № 7–8.
6. Папакін Г. Українська гетьманська держава 1918 р. та П. Скоропадський // Історія України. – 1997. – №№ 19–20.; Проданюк Ф. Українська держава та її гетьман Павло Скоропадський // Військо України. – 1993.–№ 10.
7. Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917-1919 рр. (історико-генетичний аналіз). - К., 1995.
8. Рубльов О., Ресент О. Українські визвольні змагання 1917-1921 рр. - К., 1999.
9. Солдатенко В. Ф. Українська революція. Історичний нарис. – К., 1999.; Солдатенко В. Ф. Українська революція: Концепція та історіографія. – К., 1997.; Солдатенко В. Ф. Українська революція. Концепція і історіографія (1918 – 1920 рр.). – К., 1999.
10. Коник С. Місцеві органи державної виконавчої влади Української держави 1918 р.: структура, повноваження та компетенція // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. – К., 2000. – Вип. 2.: В 4 частинах. – Ч. I. – С. 306-312; Мироненко О. Адміністративно-територіальний поділ Української держави у квітні – грудні 1918 р. // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – С. 258-259.; Національне владування у губерніях, повітах, містах і волостях Української держави // Там само. – С. 326-328; Національні органи місцевої влади і управління в УНР // Там само. – С. 333-335; Формування національних земств і міських дум в Українській державі // Там само. – С. 428-431.
11. Захарченко П. Симон Петлюра і Павло Скоропадський // Історія України. – 1999. - № 8.
12. Савченко В. А. Павло Скоропадський – останній гетьман України. – Харків, 2008.
13. Харченко Т. Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень-грудень 1918 р.). Автореферат дис... к. і. н. – Харків, 2000.; Яременко О. І. Державне управління в Україні в період гетьманату (квітень – грудень 1918 р.): Автореферат дис... кандидата наук з державного управління. – К., 1999.
14. Яневський Д. «Проект Україна», або Спроба П. Скоропадського. – К., 2010.
15. Вирський Д. Кременчук 1917-1920 рр. – провінційні образи революції. Монографія. – К., 2003. – С. 44.
16. Яневський Д. «Проект Україна», або Спроба П. Скоропадського. – К., 2010. – С. 124.
17. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.). – Харків, 2000. – С. 76.
18. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – Київ–Філадельфія, 1995. - С. 145, 194.
19. Державний вісник. – 1918. - № 2. – 18 травня.; Несвіцький О. О. Полтава у дні революції та в період смуту 1917-1922 рр. // <http://poltava-repres.narod.ru/vytoky/nesv/index.htm>.
20. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВОУ).- Ф.1793. – Оп.1. – Спр. 94. – Арк.6; Державний вісник. – 1918. - №6. – 26 травня.
21. Державний вісник. – 1918. - № 7.- 29 травня.
22. Державний вісник. – 1918. - 2 червня, 5 червня.
23. Харченко Т. Реформування органів місцевої адміністративної влади за доби гетьманату П. Скоропадського (1918 р.) // Національна Академія Наук України. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. Наукові записки. Серія: Політологія і етнологія. Випуск 9. – Полтава, 1999. – С. 45.
24. Леміжанська О. Органи місцевого самоврядування в державно-політичній моделі гетьманату П. Скоропадського (квітень – грудень 1918 року) // Український історичний збірник. – К., 2010. – Вип. 13. - С195.
25. Кравчук О. М. Діяльність С. І. Кисельова на посаді губернського старости Поділля (1918 р.) // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені М. Коцюбинського. Вип. 14. Серія: Історія: Зб. наукових праць. - Вінниця, 2008. – С. 338.
26. Дорошенко Д. Історія України ... – С. 87.
27. Рубльов О. С., Ресент О. П. Українські визвольні змагання... – С. 114.
28. Дорошенко Д. Історія України ... – С. 91.
29. Дорошенко Д. Історія України... – С. 92.
30. Стефанів З. Українські збройні сили 1917-1921 рр. – СУВ., 1947. – С. 97.
31. Дорошенко Д. Історія України... – С. 208.
32. Яременко О. І. Адміністративна реформа Гетьмана П. Скоропадського. – Вінниця, 1997. - С. 22.
33. Державний вісник. – 1918. - 13 червня, 3 вересня.
34. Дорошенко Д. Історія України... – С. 207.
35. Бевз Т. А., Веденєєв Д. В., Гошук І. Л. Українська революція і державність (1917-1920 рр.). – К., 1998. – С. 89.
36. Яременко О. І. Адміністративна реформа Гетьмана П. Скоропадського... - С. 22.
37. Бевз Т. А., Веденєєв Д. В., Гошук І. Л. Українська революція і державність... – С. 89.
38. Коник С. Місцеві органи державної виконавчої влади української держави 1918 р.: структура, повноваження та компетенція... – С. 309.
39. Державний вісник. – 1918. - 17 серпня.
40. Державний вісник. – 1918. - 4 грудня.
41. Дорошенко Д. Історія України...
42. Освободительная война украинского народа против германских оккупантов: документы и материалы. К., 1937. - С. 22.; Поділля в роки громадянської війни (лютий 1918 – грудень 1920): Документи і матеріали. – Вінниця, 1959. - С. 429.

43. Харченко Т. Реформування органів місцевої адміністративної влади за доби гетьманату П. Скоропадського... – С. 46.
44. Державний вісник. – 1918. - № 19.- 26 червня; № 34.- 13 серпня.
45. Державний архів Вінницької області (ДАВО) – Ф.Р. – 1196. – Оп. 1. – Спр. 2. - Арк. 186.
46. Білодід О. Помилявся я двічі // Україна. - 1991. – № 23.
47. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української держави (квітень-грудень 1918 р.): Автореферат дис. д. ю. н. – Одеса, 2000. – 39 с. – С. 12.
48. Кравчук О. Становлення гетьманської системи управління в Подільській губернії (1918 р.) // Поділля у контексті української історії. – Вінниця, 2001. – С. 172 – 176.
49. Державний вісник. – 1918. - 13 червня.
50. Державний вісник. – 1918. - 11 липня.
51. Державний вісник. – 1918. - 11 липня.
52. ЦДАВОУ. – Ф. 1793. – Оп. 1. – Спр. 9. - Арк. 73.
53. Державний вісник. – 1918. - 18 липня.
54. Державний вісник. – 1918. - 29 липня.
55. Державний вісник. – 1918. - 24 вересня.
56. Державний вісник. – 1918. - 1 жовтня.
57. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.)... – С. 141.
58. ДАВО. – Ф. Д. 255. – Оп. 1. – Спр. 124. – Арк. 153.
59. Державний вісник. – 1918. - 19 жовтня, 9 листопада.
60. Устав благочиния и безопасности // Свод законов Российской империи.-Петроград,1916.- Т. XIV. – С. 28-29.
61. Державний вісник. – 1918. - 9 листопада, 12 листопада.
62. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – Київ–Філадельфія, 1995.- С. 316.
63. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.)... – С. 188.
64. Захарченко П. Селянська війна в Україні: рік 1918. – К., 1997. – С. 52-81.
65. Чикаленко Є. Щоденник (1918-1919). У 2-х т.: Документально-художнє видання. – К., 2004. – Т. 2. – С. 61.
66. Донцов Д. І. Рік 1918, Київ: Документально-художнє видання / Упоряд.: К. Ю. Галушко. – К., 2002. – С. 55, 59, 68, 95, 98, 100.