

ОРГАНІЗАЦІЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО АПАРАТУ В ПЕРІОД ГЕТЬМАНАТУ П. СКОРОПАДСЬКОГО НА ПРИКЛАДІ ПОДІЛЬСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ

Поруйновані міста, пограбовані банки, залізниці без вагонів і паровозів, розбиті шляхи, понівечені мости, а разом з тим – ціла згряя знахабнілих, розбещених анархією службовців, які лише погрожували страйками та заворушеннями. Таким жакливим був стан, у якому уряд Української Держави перейняв владу над краєм. Те, що залишилося після чотирьохлітньої війни знищила буря анархії, більшовицького наступу та уенерівської зрівнялівки.

Зважаючи на складну ситуацію в країні, Гетьман Павло Скоропадський вже в своєму першому зверненні до народу України пояснював зміну влади необхідністю врятувати національну державність від катастрофи, що насувалася.

Стратегічною метою своєї діяльності Гетьман проголошував створення суверенної і сильної України. На вирішення цього завдання була спрямована внутрішньополітична програма П. Скоропадського, мета якої полягала у створенні сильної одноособової влади.

Реалізуючи власну внутрішньополітичну програму, Гетьман суттєво міняв всю адміністративну систему. Декларована Скоропадським ідея сильної влади заради проведення суспільно-політичних і соціально-економічних реформ втілилась у затверджених ним 29 квітня 1918 р. „Законах про тимчасовий державний устрій України”. Вся повнота влади зосереджувалась в руках Гетьмана, він призначав голову Уряду і за його поданням затверджувався кабінет у повному складі. Гетьман виконував всі владні функції тільки тимчасово – до обрання Сейму і початку його діяльності [1, с. 1]. Саме в подальшій, законодавчо оформленій ідеї скликання Державного Сейму, гетьман бачив можливість продовження планомірної праці над будівництвом української державності.

Після законодавчого закріплення головних засад нового державного устрою, уряд П. Скоропадського приступив до практичної реалізації нової політичної програми. Здійснити її було можливо лише при наявності сильної влади в регіонах.

Криза органів усієї системи влади поставила перед гетьманським урядом завдання якнайшвидше побудувати ефективну структуру виконавчих органів на місцях, наповнити відповідним змістом обсяг повноважень представників адміністрації.

Реформа місцевих адміністрацій розпочалась майже одразу після державного перевороту на початку травня 1918 р. Вже 4 травня 1918 р. були призначені перші губернські старости Української Держави. Офіційний наказ про усунення повітових комісарів та їх помічників з обов'язковою передачею всіх службових справ новопризначеним повітовим старостам 14 травня підписав міністр

внутрішніх справ Ф. Лизогуб. Повноваження і посаду старости було закріплено законом Гетьмана від 16 травня 1918 р. [2, арк. 1]. Згідно з положеннями закону представниками цивільної влади на місцях ставали губернські та повітові старости. Державно-політичний статус старост майже повністю відповідав колишнім російським губернаторам.

Складовою частиною процесу створення сильної влади в регіонах стало розширення владних повноважень старост. Для цього 23 червня МВС розіслало по губерніях обіжник за № 967 про сферу діяльності губернських і повітових старост. У ньому вказувалось, що всі старости є представниками урядової влади в регіонах і здійснюють вищу адміністративну владу. Деякі старости буквально зрозуміли даний обіжник і почали видавати розпорядження, якими втручались у сферу діяльності різних непідлеглих їм інституціям.

Для припинення можливих конфліктних ситуацій, міністерство вказало, що сфера діяльності старост визначена „Временным положением о губернских и уездных комиссарах”, опублікованому в № 246 Собранія узаконений и распоряжений Правительства за 1917 г.” і відповідними статутами „Общего учреждения губернского” (том II свода законов) [3, с. 2]. Фактично, губерніальні старости успадковували права та обов'язки колишніх губернаторів і комісарів.

Старости мали право 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; наглядати за вчасним збиранням державних податків; інформувати уряд про ситуацію в регіоні. Вони могли видавати обов'язкові постанови щодо охорони правопорядку і припиняти дію розпоряджень органів самоврядування, якщо вони порушували чинне законодавство. Губерніальні старости, перебуваючи у відомстві Міністерства внутрішніх справ, призначалися й увільнялись урядом за поданням міністра внутрішніх справ.

На Поділлі виконання розпоряджень гетьманської влади проходило в складних умовах. Місцеві представники виконавчих органів самоврядування неприхильно поставились до заміни уенерівської влади. Губернський комісар В. Дудич 3 травня повідомив всіх повітових комісарів і комендантів про державний переворот. У своєму зверненні він закликав місцеве керівництво спільно з українськими організаціями провести 7 травня в повітах з'їзди на підтримку влади УНР та обговорення політичного становища та висунення делегатів на 2-й Всеукраїнський селянський з'їзд, що мав відбутись 10 травня в м. Києві.

Виходячи із складного становища, яке склалось в губернії, губернський комендант Іванищенко 30 квітня видав постанову, в якій за втручання в діяльність представників влади при виконанні ними службових обов'язків, винуватці карались штрафом до 3 тис. крб. або арештом до 3-х місяців. Підтримало дану ініціативу і австро-угорське командування, яке, задля попередження збройних виступів, звернулось до губернського комісара з проханням відмінити постанову про проведення з'їздів. Зрештою 6 травня

В. Дудич розіслав по губернії заборону на проведення будь-яких зборів, з'їздів, мітингів, що могли завдати шкоди Українській Державі.

14 травня 1918 р. за наказом уряду губернський комісар В. Дудич передав службові справи керуючому Подільською казенною палатою Броєцькому, який мав виконувати обов'язки до приїзду старости. Проте призначити губернського старосту з першої спроби не вдалось. Від запропонованого місця адміністратора відмовився голова Подільського губернського продовольчого комітету А. Севастьянов.

Зрештою місце Подільського губернського старости було запропоновано голові Проскурівського відділу Подільського товариства сільського господарства і сільгоспромисловості Сергію Івановичу Кисельову. Згідно зі статтею 3-ою закону „Про тимчасовий державний устрій Української Держави” Гетьман Скоропадський 13 травня 1918 р. офіційно затвердив Кисельова на посаді. Вже з 19 травня він приступив до виконання службових обов'язків [4, с. 3].

За поданням Подільського губернського старости 14 травня 1918 р. його помічником було призначено комісара міністерства торгівлі і промисловості Миколу Яковича Лемені-Македона. Він прибув до Кам'янця 21 травня і одразу приступив до виконання своїх обов'язків. Начальником канцелярії губернського старости з 29 травня був призначений Іван Гербст.

Після об'їзду губернії в травні 1918 р. Сергій Іванович Кисельов надіслав на ім'я міністра внутрішніх справ доповідну записку, в якій стан органів місцевої влади на Поділлі охарактеризував як вкрай важкий. Повітові старости, хоч уже й були призначені майже в усіх повітах, у деяких випадках до виконання обов'язків не приступали. Більшість повітових військових комендантів проводили антиурядову діяльність. Виборна міліція, в кращому випадку, не діяла.

Коштів не вистачало, а попередні розміри платні на утримання штатів Управління змушували залишати свої посади досвідчених і грамотних працівників. С. Кисельов зазначав, що через ці обставини у важливій організаційній роботі він залишився без співробітників. Подальше зволікання в організації адміністративного апарату на місцях могло призвести до складнощів у встановленні порядку та зміцненні нової влади. Староста вказував, що, не маючи надійного апарату на місцях, він не вважає можливим забезпечити виконання постанов органів влади [5, арк. 1–2].

МВС в терміновому порядку відреагувало на звернення Подільського старости. До кінця травня частина щойно призначених повітових старост була замінена. Зокрема, через особисті мотиви відмовилися від виконання обов'язків С. Васильєв в Кам'янець-Подільському повіті, В. Леонтіїв в Ольгопільському, М. Кириченко в Брацлавському, Соловійов в Летичівському, П. Ренненкампф у Вінницькому повітах, а Є. Бразуль-Брушковський 20 травня був переведений із посади старости Могилів-Подільський повіту на посаду начальника Державної варти м. Києва. В Ямпільському повіті за наполяганням австро-угорської команди старостою спочатку призначили Є. Крижанівського, однак 11 червня його перевели на посаду голови Ямпільської повітової Державної варти. У процесі призначення нових адміністраторів особлива увага приділялась

політичним поглядам та діловим якостям претендентів, щоб „в провінції на чолі адміністрації стояли люди місцеві, досвідчені і придатні” [6, с. 62].

Завдяки оперативній реакції уряду та МВС на ускладнення, що виникали в процесі формування керівного складу місцевих адміністративних органів, на початок червня проблема посадових вакансій повітових старост в Подільській губернії була вирішена.

Аналіз змісту листування МВС і подільського губернського старости з кадрових питань свідчить, що випадки відмов Міністерства призначити представлені кандидатури старост або їх помічників, зустрічалися досить часто. Так у зв'язку з відсутністю належного освітнього цензу було відмовлено у затвердженні помічникам Ямпільського, Вінницького та Могилівського повітових старост і виконуючому обов'язки Балтського старости. Кандидатура помічника Ушицького повітового старости не пройшла через його похилий вік. Пропозиція щодо Вінницького старости доктора А. Левченка теж не була прийнята, через відсутність досвіду адміністративної роботи. У той же час міністерство призначило в повіт колишнього начальника поліції П. Гусакова, що викликало хвилю протестів з боку громадськості Вінниці.

Свою принципову позицію щодо представлень Подільського губерніяльного старости МВС пояснювало тим, що відмову у затвердженні на посади отримали тільки особи, які не мали достатнього освітнього цензу або мали недостатній адміністративний досвід.

Перегляд біографічних матеріалів повітових старост Поділля свідчить, що всі вони були уродженцями України, вихідцями з різних станів – селян, купців, службовців, дворян. Майже всі вони мали вищу, переважно юридичну, освіту і достатній досвід роботи в органах виконавчої і судової влади. Так, Вінницький староста П. Гусаков – працював у правоохоронних органах, Літинський староста О. Потоцький – був членом Державної Думи, а Ольгопільський повіт очолював комісар 7-ї армії – А. Титаренко. Дехто служив в губернських правліннях та органах самоврядування. Важливим є те, що всі старости, через свою попередню діяльність, були добре ознайомлені з повсякденними проблемами життя повітів.

Пристаюючи до виконання своїх обов'язків, усі службовці, відповідно до закону від 30 травня 1918 р., мали скласти урочисту обітницю на вірність Українській Державі. Відмова від прийняття обітниці вважалась підставою для звільнення державних службовців.

Обов'язковим для всіх урядовців був наказ про вживання ними української мови. Зважаючи на те, що більшість чиновників спілкувались російською, товариство „Просвіта” організувало для них в м. Кам'янці курси української мови та найбільш потрібних відомостей із українознавства для урядовців всіх державних установ.

Однією з останніх складових частин реформи місцевих адміністрацій став ухвалений Радою Міністрів закон „Про штати і спис управлінь губернських і повітових старост”, затверджений П. Скоропадським 10 серпня 1918 р. Закон визначав перелік посадових осіб, службовців державних адміністрацій в губерніях України. Очолював губернську адміністрацію староста, заступниками якого вважались: помічник старости, інспектор Державної варти, керуючий

канцелярією. Усього за штатами до роботи в Управлінні губерньського старости залучалась 51 особа. Повітові державні адміністрації повинні були складатись з 14 осіб. Повітовому старості підпорядковувались помічник, секретар канцелярії, інші службовці. Фінансування управлінь повітових старост встановлювалось по різному, в залежності від розряду повітів. Щомісячне фінансування управління повітового старости I розряду складало 6 966 крб., II розряду – 5 800 крб. До повітів I розряду в Подільській губернії згідно із вищезгаданим законом належали Кам'янець-Подільський, Вінницький, Могилів-Подільський, Проскурівський, а до повітів II розряду – всі інші.

В обіжнику зазначалось, що державний апарат адміністративної влади на місцях, зруйнований революційним рухом та обставинами військової доби, вимагає особливо уважного ставлення щодо підбору кандидатів на посади Управлінь. З огляду на це, підвищувались вимоги стосовно освітнього цензу і попереднього службового стажу кандидатів на посади в Управліннях. Рекомендувалось призначати осіб з відповідною вищою освітою і лише в крайньому випадку – із середньою.

Підсумком діяльності гетьманського уряду по становленню органів влади можна вважати створення нової адміністративної системи. Вона була побудована на чіткій взаємодії між її структурними одиницями, безумовній підпорядкованості та регулярній підзвітності нижчих виконавчих органів перед вищими. Завдяки цим принципам, а також ініціативності, діловій активності й енергійності керівників адміністрацій, гетьманському урядові за досить короткий період вдалося закласти міцні підвалини системи виконавчої влади на місцях.

Список використаних джерел:

1. Закони про тимчасовий державний устрій // Державний вісник. – 1918. – 16 травня. – С. 1.
2. ЦДАВО України. – Ф. 1064. Рада міністрів Української Держави. – Оп. 1. – Спр. 255. Закон про перейменування губерньських, повітових комісарів в губерньських повітових старост (14 травня–1 червня 1918 р.). – 4 арк.
3. Обіжник про сферу діяльності губерньських і повітових старост // Державний вісник. – 1918. – 18 липня. – С. 2.
4. Назначен Под. губ. ст. // Слово Подолі. – 1918. – 19 мая. – С. 3.
5. ЦДАВО України. – Ф. 1793. Подільський губерньський староста. – Оп. 1. – Спр. 5. Обіжники МНО та листування про відкриття учбових закладів і признач. директорів в них (3 січня–17 грудня 1918 р.). – 87 арк.
6. Дорошенко Д. Історія України, 1917–1923 рр. В 2-х т.: Документально-наукове видання / [упоряд. К. Ю. Галушко]. – Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року / Д. Дорошенко. – К. : Темпора, 2002. – 352 с.