

## **Реформа органів державної влади на Поділлі за доби гетьманату П.Скоропадського в контексті становлення адміністративної системи сучасної України**

Актуальність даної проблеми обумовлюється необхідністю розбудови системи місцевої влади на Україні в сучасних умовах. Поміж інших періодів української історії особливої уваги заслуговує державотворчий досвід Гетьманату П.Скоропадського.

Стан у якому уряд Української держави перейняв владу над краєм, був жахливий. Що ще залишилося по чотирьохлітці війни, те знищила буря революційної анархії, більшовицької навали та уенерівської «зрівнялівки». Міста поруйновані, банки розграблені, установи зі знищеним апаратом і здештованою обслугою, залізниці без вагонів і паровозів, шляхи поруйновані, мости повисаджувані, а разом з тим ціла згряя знахабнілих службовців, що розбещені анархією, лише погрожували страйками та заворушеннями.

Реалізуючи власну внутрішньополітичну програму Гетьман суттєво змінив всю політичну систему. Вже його перші програмні документи – «Грамота до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р. і «Закони про тимчасовий державний устрій України» (30 квітня 1918 р.) - проголошували ліквідацію УНР як форми національної державності і встановлення замість неї Української держави, в якій вся повнота влади, тимчасово – до скликання Сейму, зосереджувалась в руках Гетьмана. Остаточну форму майбутньої державності України мав право вирішувати тільки представницький орган (Сейм). Вищим органом державного управління проголошувалась Рада Міністрів, склад якої Гетьман призначав особисто.

Після законодавчого закріплення головних засад нового державного устрою П. Скоропадський приступив до практичної реалізації своєї політичної програми. Здійснити її було можливо лише при наявності сильної влади в регіонах України, площа тільки 9 губерній якої, без Кримського півострова, налічувала 491 568 тис. кв. км з населенням близько 31,2-32,5 млн. осіб [1, с. 1].

Необхідність створення сильної виконавчої влади в процесі державного будівництва була очевидною. Адже сумний досвід УНР свідчив, що неспроможність Центральної Ради налагодити чітку й ефективну систему управління, як одну з основних підвалин державності, поряд з іншими факторами, спричинили її поразку.

Слід зазначити, що Центральна Рада проголосивши III Універсалом Українську Народну Республіку, залишила незмінною систему управління в регіонах. Законодавчим підґрунтям існування цієї системи стала постанова російського Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 р. та «Тимчасове положення про губернських і повітових комісарів» [ 2, арк. 1, 2]. Але сама організація управління була влаштована так, що комісари практично не мали ніякої влади й залишалися тільки свідками повільної руйнації життя [3, с. 44]. Губернські та повітові комісари, що мали репрезентувати у провінції виконавчу владу із виведенням весною 1917 року з їх підпорядкування міліції фактично були позбавлені реальних важелів впливу на ситуацію в регіонах [4, арк. 18].

Неефективна діяльність місцевих органів державної влади в період Центральної Ради пояснюється перш за все низьким професійним рівнем керівного складу, члени якого були партійними діячами без потрібного адміністративного досвіду. Крім того, діяльність державних органів місцевого управління ускладнювалась паралельним функціонуванням нових регіональних державних установ і громадських організацій, що претендували на виконання певних владних функцій – різного рівня виконавчих комітетів рад громадських організацій, земельних комітетів. А запровадження в лютому 1918 р. посад губернських і повітових військових комендантів взагалі звело до мінімуму владу комісарів [5].

Такий кризовий стан органів місцевої виконавчої влади поставив перед гетьманським урядом завдання якнайшвидше побудувати відмінну від попередньої структуру органів виконавчої влади на місцях, наповнити відповідним змістом обсяг повноважень представників адміністрації.

Для цього в Українській державі була проведена реформа місцевих адміністрацій, яка охопила і такий великий регіон, як Поділля, площа якого становила 42017,6 кв. км (36923,3 кв. верст) з населенням 4 179 930 осіб [6, с. 90-91].

Перш ніж здійснити реорганізацію системи місцевого управління гетьманський уряд провів адміністративно-територіальну реформу. На початку травня 1918 р. було скасовано закон УНР від 6 березня 1918 р. про ліквідацію губернського і введення адміністративно-територіального поділу України на 32 землі. Згідно цього закону на території Подільської губернії передбачалось утворити 3 землі: Поділля, Брацлавщину і Подністров'я з центрами відповідно у Кам'янці, Вінниці і Могилеві–Подільському [7, с. 15-17]. Таким чином, уряд закріпив традиційний губернський адміністративно-територіальний поділ, який існував ще в Російській імперії.

Реформа місцевих адміністрацій розпочалась майже відразу після державного перевороту – на початку травня 1918 р. коли Гетьман прийняв рішення замість губернських і повітових комісарів ввести посади старост. Вже 4 травня 1918 р. були призначені перші губернські старости Української держави. Однак, офіційно, введення посад старост було здійснено законом Гетьмана 18 травня 1918 року [8]. Згідно з положеннями закону представниками цивільної влади на місцях ставали губернські та повітові старости.

Губернським старостою Поділля Гетьман Скоропадський 13 травня 1918 р. призначив Сергія Івановича Кисельова, який приступив до виконання службових обов'язків 19 травня [9].

Вже в своїй першій доповідній записці на ім'я міністра внутрішніх справ Сергій Іванович Кисельов, охарактеризував стан органів місцевої влади на Поділлі, як вкрай важкий. Повітові старости, хоч уже й були призначені майже в усіх повітах, за невеликим винятком, у виконання обов'язків не вступили. Повітові військові коменданти в більшості своїй, вели негативну діяльність, спрямовану проти гетьманського уряду. Виборна міліція, в кращому випадку, не працювала. Коштів не вистачало, а старі розміри платні на утримання штатів Управління змушували залишати свої посади досвідчених і грамотних працівників. С.І.Кисельов зазначав, що саме через ці обставини у величезній організаційній роботі він залишився без співробітників. Староста вказував, що, не маючи надійного апарату на місцях, він не вважає можливим і зручним вимагати щось від населення шляхом видання обов'язкових постанов, які, зрозуміло, виконані не будуть. А це зайвий раз могло створити у населення враження слабкості існуючої влади [10, арк. 1, 2].

Уже протягом першого місяця після перевороту частина шойно призначених повітових старост подала у відставку. Уряд та МВС досить оперативно реагували на ускладнення, що несподівано виникли в процесі формування керівного складу місцевих адміністративних органів. Аналіз наказів про звільнення та призначення засвідчує, що вже на початок червня проблема вакансій посад повітових старост була вирішена [11, арк. 10].

Слід зазначити, що міністерство внутрішніх справ постійно контролювало динаміку призначень на керівні посади в Управліннях, вимагаючи повної звітності від губернських старост і дотримання норм закон в цьому питанні. Наприкінці серпня 1918 р. до губернії був розісланий обіжник «Про засоби що до переведення в життя штатів Губерніальних і Повітових Старостів». У ньому зазначалося, що зруйнований революційним рухом та обставинами військової доби державний апарат адміністративної влади на місцях вимагає особливо уважного ставлення щодо підбору кандидатів на посади Управлінь. З огляду на це в обіжнику ставилося завдання збільшити вимоги стосовно освітнього цензу і попереднього службового стажу кандидатів на посади в Управліннях. Рекомендувалося призначати осіб з відповідною вищою освітою і лише в крайньому випадку – із середньою [12, арк. 126].

Щоправда, зустрічалися й випадки, коли, за час перебування на посаді у якості виконуючих обов'язки повітових старост або їхніх помічників, кандидати, навіть за відсутності необхідних критеріїв, своєю відданою працею заслужили право продовжити службу. Так, не маючи відповідного освітнього цензу, був затверджений на своїй посаді помічник

Ольгопільського старости. Подільський губернiальний староста за рекомендацією повітового, відзначив його працездатність і знання справи [12, арк. 70-72].

Аналіз біографічних матеріалів повітових старост Подiлля свiдчить, що за виключенням декількох, переважна більшість їх були уродженцями України. Повітові старости губернії були вихідцями з родин селян, купців, службовців, дворян. Майже всі вони мали вищу, переважно юридичну, освіту і достатній досвід роботи. Частина їх була представниками судових органів, інші служили в губернiальних правліннях, органах самоврядування, були начальниками повітів. Важливим є те, що всі старости, за виключенням одиниць, переважно професійних військових, через свою попередню діяльність були добре ознайомлені з повсякденними проблемами життя повітів. Таким чином закиди представників лівих сил про тенденційний підбір гетьманських адміністраторів абсолютно не мали підстав.

Пристаючи до виконання своїх обов'язків усі службовці, відповідно до закону від 30 травня 1918 р., мали дати урочисту обітницю на вірність Українській Державі. Закон не тільки визначав коло осіб, зобов'язаних принести присягу, а й сам її текст: «Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут» [ 13, с. 93]. Відмова від прийняття обітниці вважалась підставою для звільнення держслужбовців.

Таким чином, підсумовуючи загальні наслідки організаційної діяльності гетьманського уряду по створенню нової системи адміністративних органів на місцях, необхідно виділити наступні моменти. Вже з перших днів після перевороту найголовнішим завданням нового уряду було необхідність створення твердої влади, встановлення спокою та порядку на місцях. Відповідальність за вирішення цього питання покладалася на губернiальних і повітових старост, які замінили на посадах комісарів Центральної Ради. Вже в перші дні по перевороті були видані накази про призначення нових адміністраторів, виділені кошти на формування апаратів старост.

Найголовнішою складовою частиною процесу створення сильної влади в регіонах стало розширення владних повноважень старост. Взагалі сфера повноважень адміністраторів в узагальненому вигляді у жодному документі Української держави визначена не була. Тому старости в своїх діях керувались тимчасовим, положенням про губернських і повітових комісарів і відповідними статтями «Своду губернських установ».

Згідно з останнім нормативним актом, губернські старости були представниками урядової влади в регіонах, де здійснювали вищу адміністративну владу. Старости 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; наглядати 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 розподжень органів самоврядування ,якщо вони порушували чинне законодавство [14, с. 42].

З метою підвищення ефективності роботи адміністраторів, що проходила в умовах політичної нестабільності, уряд здійснив розширення контрольно-розпорядчих функцій старост з адміністративних до політично-поліцейських.

Цей процес супроводжувався порушенням і обмеженням прав людини, задекларованих в «Законах про тимчасовий державний устрій України». 30 квітня 1918 р. в Україні була введена цензура, яка фактично припиняла дію положення про свободу слова і друку. Функції цензорів в регіонах покладалась на адміністраторів або їх помічників. Свобода зборів громадян була обмежена урядом 12 травня 1918 р. із заборонаю будь-яких зборів і наданням губернським старостам право контролювати проведення в регіонах всіх з'їздів і зборів [15, арк. 104].

Розширення адміністративних функцій старост до політично-поліцейських найяскравіше проявилось у підпорядкуванні їм 18 травня 1918 р. новоствореного правоохоронного органу (Державної варті) і наданні 3 липня 1918 р. повноважень здійснювати позасудові арешти і

висилку громадян за межі України. Зазначене липнєве розпорядження фактично припинило дію задекларованого Гетьманом права недотриманості особи, яке могло бути обмежено лише судом, оскільки староста міг тільки за однією підозрою в антидержавній діяльності громадянина, навіть за відсутності прямих доказів цього, здійснити його арешт і висилку [16, арк. 104].

Важливою частиною процесу «встановлення єдиновладдя» на місцях було підпорядкування старостам установ військової влади. Адже на 29 квітня в губерніях фактично існувало двовладдя. Вищою військовою владою в кожній губернії був комендант (отаман) корпусу та губернський комендант, в кожному повіті повітовий комендант.

У зв'язку з соціальною напругою на місцях повітові коменданти часто змінювались тому що більшість з них не витримували такого випробування владою. Однак зміни в керівництві серед повітових комендантів не могли одразу вирішити проблему анархічної стихії, яка бушувала на селі. Травень виявився важким місяцем для місцевої влади.

В цей час не рідкістю були і арешти військових начальників повіту. З 18 по 27 травня 1918 року під арештом перебували Балтський повітовий комендант Янковий та його помічник Сорочан. В Брацлаві було заарештовано новопризначеного коменданта Карпінського, а в Літині щойно знятого з посади Бачанського. Перебували також під слідством Гайсинський повітовий комендант – Гулай, Літинський – Коваленко й Ямпільський – Шеремет [17, арк. 73].

Всі ці негативні факти змусили Губернського Коменданта вже на початку червня зробити серйозні зміни в керівному складі повітових комендантів. В подальшому штати повітових комендантів не зазнавали серйозних змін. Виключенням стали Вінницький та Проскурівський повіти, де в липні 1918 року було проведено кадрові зміни.

В своїй діяльності повітові коменданти керувались законодавчими актами часів Центральної Ради, тому вже 15 травня 1918 р. губернські і повітові коменданти отримали з військового міністерства наказ в якому зазначалось, що старости мають перевагу перед комендантами, які є лише тимчасовими державними органами, утвореними для виконання, поряд з іншими завданнями, прохань цивільної влади щодо військової допомоги для ліквідації анархії та встановлення порядку на місцях не очікуючи наказу зверху. Пізніше за пропозицією С. Кисельова для військових комендантів була введена інспектура Міністерства внутрішніх справ. Коменданти позбавлялись права діяти на власний розсуд і підпорядковувались безпосередньо цивільній владі на місцях [18, арк. 186]. Таким чином, двовладдя в регіонах було ліквідоване і військова влада почала підкорятись цивільній.

Посада повітового коменданта проіснувала в Українській Державі до вересня 1918 року, коли на зміну їй було впроваджено інститут військових начальників. Цей крок не визначав якихось радикальних змін в діяльності вищезазначених органів місцевої військової влади. Це була просто зміна назви.

Однією з останніх складових частин реформи місцевих адміністрацій став закон «Про штати управлінь губернських і повітових старост», затверджений П. Скоропадським 10 серпня 1918 р. Закон визначав перелік посадових осіб, службовців державних адміністрацій 105 повітів 8 губерній України (Волинської, Катеринославської, Київської, Полтавської, Подільської, Харківської, Херсонської, Чернігівської). Очолював губернську адміністрацію староста, першим заступником якого вважались: помічник старости, інспектор Державної варті, керуючий канцелярією. 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. Взагалі на утримання кожної губернської адміністрації виділялось щомісячно 22 725 карбованців, а фінансування управлінь повітових старост встановлювалось в різному обсязі в залежності від розряду повітів [19].

Загальним підсумком діяльності гетьманського уряду по становленню органів місцевої влади можна вважати створення нової адміністративної системи. Вона була побудована на засадах законності, чіткої взаємодії між її структурними одиницями, безумовної підпорядкованості та регулярної підзвітності нижчих виконавчих органів перед

вищими. Завдяки цим принципам, а також професіоналізмові, ініціативності, діловій активності й енергійності керівників адміністрацій гетьманському урядові за досить короткий період вдалося закласти міцні підвалини системи представництва виконавчої влади на місцях.

В цілому, встановлення сильної виконавчої влади дозволило Гетьману Скоропадському розпочати реалізацію в Україні своєї політичної та соціально-економічної програм.

#### Список використаних джерел:

1. В.И. Фролов. Характеристика хрестиянского хозяйства. – Винница, 1917.
2. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВО України) – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 106.
3. 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.
4. Державний архів Вінницької області (далі ДАВО) – Ф. Р. 2734. – Оп. 1. – Спр. 13.
5. Наказ про утворення тимчасової військової губерніяльної і повітової влади і відносини її до влади горожанської//Чернігівські Губернські вісти. - 1918. - 14 березня.
6. Календар. Справочна книжка на 1919 рік. – Кам'янець-Подільський, 1919. – Ч. II.
7. Конституційні акти України 1917-1920: Невідомі Конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992.
8. Закон про переіменування Губерніяльних і Повітових Комісарів і їх помічників // Державний вісник. - 1918. - 5 червня.
9. Краевая жизнь // Слово Подоліи. -1918. -19 мая.
10. ЦДАВО України. – Ф. 1793. – Оп. 1. – Спр. 3.
11. Там само. – Спр. 94.
12. Там само. – Ф. 1325. – Оп. 1. Спр. 2.
13. Закон про урочисту обітницю урядовців і судів та присягу військових на вірність Українській Державі // Державний вісник. - 1918. - 7 червня.; Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України 1917-1920. - К., 1997.
14. Свод губернских учреждений // Свод законов Российской империи. – С.-Пб., 1892. – Т. 2.
15. ЦДАВО України. – Ф. 1385. – Оп. 12. – Спр. 21.
16. Там само. – Ф. 1793. – Оп. 1. - Спр. 9.
17. Там само. – Спр. 14.
18. Там само. – Спр. 2.
19. Закон про штати і спис Управлінь Губерніяльних і Повітових старостів та про асигнування в розпорядження Міністра внутрішніх справ 4.969.000 карб, на утримання цих Управлінь // Державний вісник. - 1918. - 17 серпня.