

УДК [340.15:321.1](477)

І. А. ЛОГВИНЕНКО,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
факультету з підготовки слідчих
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (ТРАВЕНЬ–ГРУДЕНЬ 1918 Р.)

Досліджено умови формування та особливості функціонування місцевих органів влади Української Держави П. П. Скоропадського.

Розбудова України як демократичної, правової держави потребує кардинального реформування всіх сфер суспільно-державного життя. Одним із найважливіших та невідкладних напрямів роботи Президента України та Верховної Ради України є підготовка і проведення адміністративної реформи. Необхідність удосконалення адміністративно-територіального устрою, місцевого управління постала відразу після здобуття нашою державою незалежності. Проте відсутність правових основ, складна політична ситуація, проблеми соціально-економічного характеру унеможливили проведення адміністративної реформи на першому етапі незалежності. Варто пригадати, що у 2005 р. Кабінет Міністрів України та профільні комітети Верховної Ради України займалися підготовкою адміністративної реформи, однак їх робота не знайшла належної підтримки ані серед політичних сил, ані в суспільстві.

Сьогодні створено умови для проведення адміністративної реформи. Однак трансформація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має спиратися не тільки на світову практику, а й на національний досвід державотворення, оскільки знаходження балансу відносин між центральною і місцевими владами та створення для цього належних правових основ, а також проведення дієвої регіональної політики залишається одним із важливих завдань розбудови незалежної України. При реалізації вказаних завдань важливо враховувати позитивний досвід та уникати тих помилок, які вже були допущені в минулому. Саме тому вивчення історичного досвіду державотворення Української Держави 1918 р., створення гетьманом П. П. Скоропадським адміністративного апарату, його функціонування, відносини центральної та місцевої влади того історичного періоду є актуальним завданням вітчизняної історіографії.

В історичній та історико-правовій літературі розглядалися різні аспекти національного державотворення періоду Гетьманату 1918 р. У роботах О. Копиленка, С. Кульчицького, О. Мироненка, Г. Папакіна, Р. Пирого, О. Реєнта, О. Рубльова, В. Солдатенка тощо історія становлення та функціонування адміністративного апарату Української Держави розглядалася здебільшого в контексті здобутків та недоліків державного будівництва у 1918 р., із позицій критичного підходу й об'єктивного розгляду його діяльності. Значно менше уваги приділяли науковці дослідженню умов створення та специфіки функціонування місцевих органів виконавчої влади. Тому **метою** даної статті є вивчення особливостей адміністративних перетворень, формування та діяльності місцевих органів влади Української Держави у травні–грудні 1918 р.

Унаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р. Центральна Рада зійшла з політичної арени України і до влади прийшов колишній командир 1-го Українського корпусу генерал П. П. Скоропадський. Цього ж дня були оприлюднені «Грамота до всього українського народу» і «Закони про тимчасовий устрій України», які стали, по суті, правовою основою нового режиму. Замість Української Народної Республіки (далі – УНР) проголошувалась Українська Держава.

Згідно із «Законами про тимчасовий державний устрій України», домінуючим був інститут глави держави, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади, але безпосереднє управління новим державним утворенням покладалося на Раду Міністрів. Центральна Рада та всі земельні комітети розпускалися, а міністри УНР, їхні товариші (заступники) звільнялися зі своїх посад [1, с. 63–66].

Нова форма правління, яка була встановлена в Україні, ідеологічні та соціально-економічні засади функціонування нової держави вимагали

організації ефективних і водночас керованих владних структур, насамперед дієвих місцевих органів виконавчої влади.

Свого часу Центральній Раді не вдалося сформувати дієздатні органи місцевої влади. Навесні 1918 р. Українська Центральна Рада (далі – УЦР) призначила губернiальних і повітових комісарів. Це були здебільшого представники національних соціалістичних партій, у яких бракувало досвіду адміністративної роботи. До того ж їхні повноваження були обмеженими. Зважаючи на такий стан справ, військовий міністр О. Т. Жуковський ще 15 лютого 1918 р. запропонував проект уведення інституту військових комендантів, які мали призначатися військовим міністром і безпосередньо йому підпорядковувались. Вони отримували право видавати обов'язкові накази і постанови, припиняти чинність розпоряджень цивільних властей, якщо вважатимуть, що ситуація загрожує громадському спокою. У підпорядкуванні головних губернських та повітових комендантів знаходились усі озброєні тимчасові чи постійні формування. Коменданти були зобов'язані надавати допомогу місцевим комісарам, однак на практиці між ними доволі часто виникали спори, що значно послаблювало дієвість місцевої влади [2, с. 179].

6 березня 1918 р. Центральна Рада прийняла закон про новий адміністративно-територіальний поділ, який розпочав реорганізацію місцевого владного апарату. Було скасовано поділ України на губернії та повіти й розділено її територію на 32 землі [3, с. 111]. Проте адміністративні перетворення не були добре підготовлені, і на час проголошення Української Держави виконавча влада на місцях організаційно не була оформлена.

П. П. Скоропадський поновив адміністративно-територіальний поділ на губернії, повіти, волості та розпустив місцеві органи, які були сформовані УЦР. 14 травня 1918 р. указом гетьмана замість губернських комісарів вводилися посади старост, а наказом міністра внутрішніх справ Ф. А. Лизогуба повітові комісари були звільнені, а на їхнє місце призначалися повітові старости [2, с. 62]. Для організації та потреб нової адміністрації Рада Міністрів асигнувала 10 млн крб [4, с. 461]. Переважну більшість губернських і повітових старост становили місцеві земельні власники, земські діячі, військові, колишні царські чиновники. Службовці нижчого рангу місцевих органів влади залишалися на своїх посадах. Така політика організації місцевої адміністрації дозволила відносно швидко сформувати органи влади.

Губернськими старостами були призначені: на Київщині – І. Л. Чарторижський, колишній царський губернатор; на Волині – Д. Ф. Андро, поміщик; на Чернігівщині – М. П. Савицький, поміщик, земський діяч; на Катеринославщині – І. І. Черніков, генерал; на Харківщині – П. І. Залеський, генерал, поміщик; на Полтавщині – С. С. Іваненко, земський діяч; на Поділлі – С. І. Кисільов, поміщик; на Херсонщині – С. Г. Пищевич. Окружним старостою Таврії став О. В. Десницький. Столицю Української Держави – Київ – було виокремлено з губернського підпорядкування. Постановою Ради Міністрів від 1 серпня 1918 р. було створено Управління столичного отамана. Столичним отаманом призначено генерала О. П. Ханукова. У великих портових містах – Одесі та Миколаєві – утворені Управління міських отаманів. Міськими отаманами стали В. А. Мустафін (Одеса) та Е. де Бонді (Миколаїв) [2, с. 62–65].

Таким чином, на початку серпня Українська Держава поділялася на 8 губернських і 105 повітових старостів, два округи і три міські отаманства. Адміністративні одиниці ділилися на розряди залежно від кількості населення. Київ належав до першої категорії, Харків, Одеса, Катеринослав – до другої, всі інші губернські центри – до третьої, решта міст – до четвертої. Також проведено поділ повітів на два розряди: 30 – першого і 75 – другого. Статус губернії та повіту враховувався, коли визначався штат управлінського апарату, посадових окладів, видатків на утримання.

10 серпня 1918 р. П. П. Скоропадський підписав закон про штати і склад управлінь губернських і повітових старост, а також асигнування коштів для їхньої діяльності. Міністерству внутрішніх справ виділялося майже 5 млн крб на утримання губернських та повітових управлінь. Так, на потреби 8 губернських управлінь – 1 млн 88 тис. крб; повітових управлінь першого розряду – 1 млн 270 тис. крб; повітових управлінь другого розряду – 2 млн 610 тис. крб. Фінансування планувалося до 1 серпня 1919 р. [4, с. 464].

Компетенція губернських старост відповідала правовому статусу царських губернаторів. До їх повноважень належало підтримання правопорядку в губернії, ознайомлення населення із законами Української Держави, здійснення контролю за виконанням нормативних актів, інформування уряду про ситуацію в губерніях, контролювання діяльності повітових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, політичний нагляд за державними та громадськими організаціями.

Як і за часів Центральної Ради, керівництво місцевою адміністрацією здійснювало Міністерство внутрішніх справ. 19 вересня 1918 р. на з'їзді губернських старост та їх помічників державний секретар І. О. Кістяковський, розкриваючи основні принципи політики Міністерства внутрішніх справ, заявив, що перед міністерством «стоїть важке завдання впорядкування місцевого життя» [2, с. 181]. Подальша промова державного секретаря розкривала проблему, яка значно ускладнювала вирішення вказаного завдання: протистояння між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування.

Ще 18 травня 1918 р. було видано закон про Державну варту. Вона підпорядковувалась безпосередньо губернському старості. При губернському старості діяв «помічник-інспектор Державної варти», в повіті – «начальник повітової Державної варти». Вся територія повіту поділялася на відділи: повітовий (сільський) і міський, які, в свою чергу, ділилися на райони. Залежно від кількості мешканців визначалася кількість вартових. Також у розпорядженні повітового старости була резервна сотня кінних вартових, яка використовувалася на його власний розсуд. До головних завдань Державної варти входили нагляд за виконанням законів, охорона громадської безпеки, «виконання обов'язків» у справах державного управління і суспільного господарства тощо [5, с. 94–96]. Усе це свідчило про те, що гетьманська влада намагалася створити сильну місцеву адміністрацію, яка була б здатна реалізовувати її політику і контролювати ситуацію у регіонах.

Саме у провінції доволі сильними були позиції українських політичних партій соціалістичної орієнтації. Вони негативно ставилися до П. П. Скоропадського, вважаючи, що він проводить антинародну, антиукраїнську політику. Більшість земств та міських дум поділяли такі погляди і ставилися до гетьмана неприязно. Враховуючи ситуацію, що виникла в регіонах, 6 травня міністр внутрішніх справ Ф. А. Лизогуб заборонив з'їзд представників міст, який мав відбутися 9 травня в Києві. Були розпущені Катеринославська, Одеська, Олександрійська міські думи, Рівненська, Канівська, Миколаївська, Олександрійська повітові земські управи [2, с. 182–183].

Повсюдний тиск на органи місцевого самоврядування викликав невдоволення провінції, загострював соціальні суперечності в суспільстві. Відомий український соціал-демократ та земський діяч І. П. Мазепа згадував, що після

розпуску губернської земської управи в Катеринославі він був ув'язнений тільки за те, що почав видавати український тижневик «Наша справа». Антигетьманські настрої посилювалися навіть серед самої адміністрації [6, с. 63].

7 червня міністр внутрішніх справ Ф. А. Лизогуб розіслав губернським старостам телеграму-обіжник, у якій висловлювалося занепокоєння з приводу надзвичайних заходів «включно до розпуску земських зібрань, міських дум та їх виконавчих органів, а також арештів їх». Це робиться, як зазначалося в телеграмі, «на підставі військового стану, вважаючи його неодмінним, або навіть вводять його з власної ініціативи, без затвердження Центрального Уряду». Далі наголошувалося, що органи місцевого самоврядування виконують «серйозні державні завдання», а тому треба до них ставитися «по змозі обережно». Розпуск міських дум та земських зборів дозволявся лише у виняткових випадках, з обов'язковим детальним інформуванням міністра про підстави прийнятого рішення [2, с. 183]. 25 червня Ф. А. Лизогуб вдруге відправив телеграму-обіжник, у якій заборонив розгін земських і міських самоврядувань, дозволивши губернським старостам призупинити їх функціонування лише у випадках революційної діяльності й агітації проти існуючого ладу [4, с. 462].

Разом із тим, Рада Міністрів намагалася створити певну нормативну базу, яка б закріплювала жорстку політику центру до органів місцевого самоврядування. Так, уряд затвердив розроблений Міністерством внутрішніх справ статут тимчасових комісій із перевірки земств і міських дум. Законом від 29 червня 1918 р. губернським старостам надавалося право розпускати волосні земські збори та управи. Водночас уряд активізував роботу щодо реформування земського та міського самоврядування. Створена комісія на чолі з О. Голіциним підготувала законопроект про вибори до земств. Інша комісія, яку очолював І. Дьяков, – проект закону про вибори до міських дум.

Закон про вибори до земств містив суттєві обмеження цензового характеру: вікові обмеження – 25 років, обмеження осілості – 1 рік, соціально-фахові обмеження – виборчого права позбавлялися військові, студенти, ченці, працівники прокуратури, суду тощо. На схожих засадах будувалася й закон про вибори до міських дум. Обидва закони у вересні були затверджені П. П. Скоропадським. Вибори до земств мали відбутися 24 листопада, а до міських дум – 8 грудня [7, с. 197–199].

Такі закони викликали незадоволення провінції. Не знайшли вони підтримки й серед більшості українських політичних партій. Як наслідок, посилювалося протистояння між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, активізувався український національний рух. У суспільстві домінували антигетьманські настрої. В умовах загострення внутрішньополітичної ситуації законом від 30 листопада 1918 р. було поновлено інститут земських начальників і створено губернські та повітові ради в сільських справах [8, с. 287; 9, с. 230]. Проте це радикально не змінило ставлення суспільства до центральної влади. П. П. Скоропадський остаточно втратив підтримку в провінції, що стало однією з причин краху Гетьманату.

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що в Українській Державі формування та фун-

кціонування місцевих органів влади відбувалося у складних умовах протиборства з українською опозицією, конфронтації з органами місцевого самоврядування, загострення соціальних проблем тощо. Організація та структура місцевої адміністрації Української Держави відзначалась чіткістю побудови. Підпорядкування Державної варти старостам свідчило про бажання гетьмана створити сильну місцеву адміністрацію. Хоча П. П. Скоропадському вдалося сформувати доволі дієздатні органи місцевої влади, вони не знайшли широкої підтримки населенням. Недосконалою була і правова основа їх діяльності. Довід Української Держави свідчить, що для успішного проведення адміністративної реформи сьогодні необхідно враховувати національні державотворчі традиції, чітко розмежувати повноваження місцевих адміністрацій і органів самоврядування.

Список використаної літератури

1. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. Т. 2. Лютий 1917–1996 рр. / [упоряд. В. Д. Гончаренко та ін.]. – К. : Ін Юре, 1997. – 800 с.
2. Дорошенко Д. І. Історія України 1917–1923 рр. : у 2 т. Т. 2. Українська Гетьманська Держава 1918 року / Д. І. Дорошенко. – К. : Темпора, 2002. – 352 с.
3. Мироненко О. Л. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О. Л. Мироненко. – К. : Ор-Дана, 1995. – 328 с.
4. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 1 / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мокренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 544 с.
5. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень–грудень 1918 р.) / О. В. Тимошук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 462 с.
6. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції / І. Мазепа. – К. : Темпора, 2003. – 608 с.
7. Леміжанська О. Органи місцевого самоврядування в державно-політичній моделі гетьманату П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 року) / О. Леміжанська // Український історичний збірник. – Вип. 13. – 2010. – С. 193–201.
8. Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К. : Ін Юре, 2007. – 624 с.
9. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. / П. П. Музиченко. – К. : Знання, 2006. – 437 с.

Надійшла до редколегії 12.09.2012

ЛОГВИНЕНКО И. А. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ УКРАИНСКОЙ ДЕРЖАВЫ (МАЙ–ДЕКАБРЬ 1918 Г.)

Исследованы условия формирования и особенности функционирования местных органов власти Украинской Державы П. Скоропадского.

LOGVINENKO I. THE FEATURES OF THE FORMATION AND ACTIVITIES OF THE LOCAL AUTHORITIES OF THE UKRAINIAN STATE (MAY–DECEMBER 1918)

The conditions of the formation and the features of the functioning of the local authorities of the Pavlo Skoropadsky's Ukrainian State are researched.