

*О.М. Грибенко*

## СТРУКТУРА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (КВІТЕНЬ-ГРУДЕНЬ 1918 Р.)

*Автор в даній статті розкрив особливості розбудови органів місцевого самоврядування за добу Української Держави (квітень-грудень 1918 р.)*

**Ключові слова:** старостат, Державна варта, гетьманський уряд.

Метою статті є дослідження особливостей формування місцевих органів влади в добу правління П. Скоропадського. На основі мети автор виділяє наступні завдання: розкрити нормативну базу щодо розбудови місцевих органів влади в (квітні-грудні 1918 р.); вивчити особливості розбудови місцевих органів влади (губерніальних та повітових старост) за добу Української Держави.

Дослідження даної проблематики можна зустріти в працях П. Музиченка, П. Скоропадського, О. Реєнт, Д. Дорошенка П. Феденко [1; 2; 4].

Гетьман Скоропадський отримав у спадок від Української Центральної Ради дезорганізовану систему виконавчої влади на місцях. Це змусило гетьманський уряд у найкоротший термін вирішувати проблему побудови ефективної та дієздатної системи органів виконавчої влади на місцях та налагодження чіткої взаємодії між її вертикальними та горизонтальними ланками відповідно до їх обов'язків. Треба було визначитись і з започаткованою національним парламентом адміністративно-територіальною реформою.

Власне останнє питання для гетьманського уряду було найменш складним. За кризових економічних та політичних умов проводити реформу (адміністративно-територіальну) було недоцільно. Тому уряд зігнував Закон Української Центральної Ради від 6 березня 1918 р., повернувшись до адміністративно-територіального поділу на повіти та губернії [5, 512-517].

Український уряд поділив Українську Державу на губернські староства: Київщину, Катеринославщину, Харківщину, Волинь, Полтавщину, Чернігівщину, Поділля, Херсонщину, Таврію. Тоді ж, відповідно до закону від 16 травня, скасували посаду головного крайового комісара Холмщини, Катеринославщини, Таврії, яка була впроваджена Українською Центральною Радою [1].

Всі території отримали статус окремих адміністративно-територіальних одиниць із власним управлінням. Таким чином, відповідно до законодавчих актів, у складі Української Держави було сформовано 9 губерній (Київська, Волинська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Херсонська і Холмська) і прирівняні до них округи (Поліський і Таврійський). Губернії та округи

поділялись на повіти. Їх налічувалося 106. Відповідно повіти поділялися на волості (1813) [6, арк. 1-4]. Отже в Українській Державі зберігався дореволюційний адміністративно-територіальний поділ.

В окрему адміністративно-територіальну одиницю було виділено місто Київ. Столиця Української Держави вилучалась зі складу Київської губернії відповідно до постанови уряду від 1 серпня 1918 року [7].

Згідно адміністративно-територіального поділу встановлювалася й вертикаль органів влади. Губерніальні комісари, за законом від 18 травня 1918 року, були перейменовані в губерніальних старост [3, 225], сфера повноважень яких визначалися постановою Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 року, положенням про губерніальних комісарів, відповідними статтями «общего учреждения губерніального» [8].

Старости мали повноваження: а) представляти уряд в губерніях; б) наглядали за виконанням законів, постанов і розпоряджень верховної влади для місцевих органів влади; в) здійснювати загальний огляд діловодства місцевих установ губернії; г) наглядали за станом і діяльністю підрозділів державної варти, всіх урядових губерніальних і повітових цивільних установ, за виключенням судів, установ державного контролю, державного банку і вузів; д) проводити ревізію в зазначених установах; е) повідомляти повітових старост про заходи уряду; є) накладати дисциплінарне стягнення на підпорядкованих їм осіб; і) подати скаргу до адміністративного суду і повідомити органи прокурорського нагляду про порушення у діяльності місцевих органів [9].

Губерніальні старости перебували у відомстві Міністерства внутрішніх справ, призначались й звільнялись за поданням міністра внутрішніх справ.

За чинним законодавством губерніальний староста головував у місцевих органах влади – губерніальному управлінні, присутствія, комісіях, комітетах тощо. За законом про штати, губерніальний староста очолював Управління. Його заступниками були помічник старости, інспектор державної варти, управляючий канцелярією. Також передбачалося існування посад урядовців з особливих доручень, діловодів, журналістів, бухгалтерських службовців, урядовців канцелярії, кур'єрів. Штат був визначений з 51 особи [10].

На помічника губерніального старости покладалася нагляд за виконавчими установами МВС, через які здійснювалося урядування губернією. До них належали губернське управління, військове та у селянських справах присутствія, земельно-порядкувальна комісія [11, арк. 25]. Помічник старости входив до керівництва на правах заступника голови.

23 листопада 1918 р. Рада Міністрів у складі Управління Київської, Полтавської, Харківської, Херсонської, Чернігівської, Волинської, Катеринославської, Подільської губерній запровадила посаду другого помічника губерніального

старости. На нього покладалися обов'язки за доглядом законності діяльності органів самоврядування і проведення ревізії їх установ [12].

На окремого помічника старости покладалася нагляд за підрозділами державної варти. На підставі закону від 18 травня 1918 року міську і повітову міліцію було перейменовано в Державну варту і віддано під владу губерніяльних старост [4, 112]. При Управлінні губерніяльного старости передбачалося утворення посади інспектора державної варти в губернії. Його обов'язки та порядок діяльності мали визначатися старостою до того часу, поки не буде видано окремої резолюції МВС з цього питання. В цілому інспектор очолював службовий апарат та інспекції варти в губернії: загальну, карно-розвідувальну та освідомчу [13].

Інший заступник губерніяльного старости по Управлінню – управляючий канцелярією – займався загальним наглядом і керівництвом канцелярією, а також вів листування у справах, що не підлягали розголошенню або вимагали особистого розпорядження старости [11, арк. 25].

На підлеглих територіях – округах, на правах губерніяльних старост, діяли окружні старости (постанова Ради Міністрів від 7 червня 1918 року) [3, 228]. Друга посада окружного старости вводилася для управління Мелітопольським, Бердянським, Дніпровським повітами Таврії.

30 листопада 1918 р. гетьманом був затверджений Закон «Про утворення Управлінь Поліського та Таврійського Окружних Старост та про асигнування 133.000 крб. на утримання цих управлінь» [14]. Цей документ надавав законодавчого оформлення існуванню Управлінь окружних старост у складі самого старости, його помічника, інспектора державної варти, урядовців з особливих доручень та канцелярії. Був визначений порядок призначення та звільнення з посади. Окружний староста призначався та звільнявся наказом гетьмана за поданням Міністра внутрішніх справ, управляючий канцелярією – міністром за поданням окружного старости, всі інші службовці Управління – за наказом старости. Також зазначалося, що в межах Поліського і Таврійського округів на старост розповсюджувалася чинність правил про права, обов'язки та відповідальність губерніяльних старост. Додані до закону штати Управління окружного старости вважалися діючими з 1 липня 1918 р.

За Законом від 12 грудня 1918 р. штат Управління окружного старости налічував 21 посадову особу. Один з них займався адміністративним діловодством і справами державної варти, другий легітимациєю міського і земського самоврядування. Структура, функції підрозділів, повноваження посадових осіб Управління окружних старост були подібними до Управлінь старост.

Ближніми помічниками губерніяльних та окружних старост у повітах були повітові старости. На

підставі закону від 18 травня 1918 р., вони замінили повітових комісарів [3, 225]. Сфера їх компетенції визначалася постановою Тимчасового уряду від 19 вересня 1917 р. і Тимчасовим положенням про губерніяльних і повітових комісарів [3, 226]. В цілому влада повітових старост у межах повіту була аналогічною до влади губерніяльного старости.

Повітовий староста очолював Управління повітового старости, штати якого були затверджені законом від 10 вересня 1918 р. До складу управління входило ще 13 посадових осіб: помічник старости, секретар канцелярії, службовці.

Штати Управлінь повітових старост визначалися для міст першого розряду (Київ, Умань, Чернігів, Полтава, Кременчук, Катеринослав тощо – всього 30 повітових центрів), а також для 76 міст другого розряду. Кількість урядовців у складі Управлінь повітів як першого так і другого розрядів була однаковою. Різним було фінансування і грошові ставки службовців Управлінь.

15 листопада 1918 р. до числа Управлінь повітових старост Української Держави залучалися Управління старост Холмського, Томашівського, Грубешівського, Білоградського, Замостського, Володавського, Більського, Констянтинівського, Берестейського, Кобринського, Пружанівського повітів Холмської губернії. Штати цих управлінь вступали в дію з 1 листопада 1918 р.

В структурному відношенні Управління повітового старости складалося з реєстратури та канцелярії. Канцелярія поділялась на три підрозділи, які займалися адміністративними та особовими справами, діловодством у справах друку і нагляду за діяльністю органів самоврядування. Їх функції, в основному, повторювали компетенцію відповідних відділів Управління губерніяльного старости [15; 16]. Таким чином, вищими адміністративними органами в повітах були Управління повітових старост.

Виконавча влада в містах Києві, Одесі, Миколаєві зосереджувалася в руках міських отаманів. Рішення про встановлення посади Одеського отамана було прийняте 27 травня 1918 р. на засіданні Ради Міністрів. Також були затверджені на посади представлені головою уряду кандидатури міського отамана Одеси і його помічника [17, арк. 15 зв.]. 13 серпня 1918 р. затверджується міський отаман Миколаєва. Посада столичного отамана була затверджена наказом гетьмана від 13 травня 1918 р. Також передбачалося запровадити міське отаманство і в місті Харкові.

Київське отаманство мало особливий, столичний статус. Його структура була аналогічною до петроградського градоначальства.

Міські отаманства являли собою окрему адміністративну одиницю, що складалася з міста й прилеглих земель. Законом від 1 серпня 1918 р. створювалися Управління отаманів. За штатами і структурою вони повторювали Управління

губерніальних старост. Управління отамана мали першого помічника, інспектора державної варти, урядовців з особливих доручень, управляючого канцелярією, службовців канцелярії тощо. На відміну від Управлінь губерніальних старост створювалися посади інженера, архітектора, ветеринарного інспектора і електрика. Передбачалось залучити до роботи в Управлінні всього 63 особи.

Таким чином, в системі місцевих органів адміністративної влади міські отаманства займали особливе становище. Вони, хоч і мали подібний статус до губерніальних старост, але повинні були виконувати ряд вузьких, специфічних завдань, головним чином господарського характеру.

Також в системі місцевих органів виконавчої влади існувала посада представника Голови Ради Міністрів при австро-угорському командуванні. 22 травня поточного року в результаті переговорів між Державним Секретарем і представником австро-угорського командування (фельдмаршалом фон-Бельцем) була запроваджена посада головноуповноваженого українського уряду при австро-угорському командуванні.

Повноваження представника українського уряду при австро-угорському командуванні були окреслені в «Інструкції для головноуповноваженого українського уряду при австро-угорському командуванні», яка складалася з двох розділів [18, 450]. У першому розділі роз'яснювалися організаційні моменти запровадження посади головноуповноваженого. Місцем перебування представника було визначено м. Одесу. Район його діяльності розповсюджувався на територію, де перебували австро-угорські війська. Метою утворення цієї посади було встановлення безпосередніх зносин з австро-угорським командуванням та найшвидше розв'язування місцевих питань. У другому розділі цього документа зазначалося, що головному уповноваженому надається право видавати обов'язкові для губерніальних старост і міських отаманів розпорядження, тимчасово звільняти представників місцевої адміністрації з негайним повідомленням про це в МВС. Дозволялось доповнювати, змінювати, відмінити постанови старост і міських отаманів, опротестовувати й припиняти дію розпоряджень і постанов органів місцевого самоврядування. З метою забезпечення порядку та безпеки, об'єднання діяльності посадових осіб і установ йому надавалося право видавати обов'язкові для місцевого населення постанови та залучати війська для допомоги цивільній владі.

Головний уповноважений підпорядковувався міністру внутрішніх справ гетьманської держави. При ньому утворювалася власна канцелярія на чолі з управляючим, всі службовці приймалися й звільнялися владною посадою представника українського уряду.

Скоропадський, характеризуючи стан місцевих органів самоврядування через рік після початку революційних подій, писав: «Квітучі до революції

земства, що володіли величезними капіталами, підприємствами, чудово обладнаною мережею лікарень, тепер стали якимись руїнами з порожніми касами, зі службовцями, які не отримували платні. У внутрішньому влаштуванні був гомеричний грабунок, маса зайвих посад для найбільш крикливих елементів...» [4, 195].

Отже, встановлення посади головноуповноваженого українського уряду при австро-угорському командуванні дало можливість запобігти непорозумінню у відносинах української та австро-угорської військової влад.

Таким чином, гетьманський уряд з перших кроків своєї діяльності зіткнувся з проблемою фактичної відсутності місцевої адміністративної влади і в короткий термін доводилось створювати нову структуру адміністративної системи на місцях та вирішувати питання адміністративно-територіального упорядкування. Формування органів місцевого управління відбувалося в гострому протистоянні з боку партій соціалістичного спрямування.

#### Посилання

1. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923 рр. У 2-х т.: Т. 2. Гетьманська держава 1918 р. / Д. Дорошенко. – К.: Темпора, 2002. – 320 с.
2. Музиченко П. Історія держави і права України: Навчальний посібник. У 2-х ч. / П. Музиченко. – Одеса: Астропринт, 1998. – Ч. 2. – 272 с.
3. Реєнт О.П. Павло Скоропадський. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2003. – 304 с.
4. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. / За ред. Я. Пеленського. – Київ – Філадельфія, 1995. – 493 с.
5. Шульгин О. Доба Гетьманщини / О. Шульгин // Енциклопедія українознавства. Загальна частина. – К, 1995. – Кн. 2. – С. 512-517.
6. ЦДАВОУ, ф. 1065, оп. 1, од. зб. 284.
7. Нове призначення // Черниговская земская газета – 1918. – 12 июля.
8. Селянське слово. – (Київ) – 1918. – № 21.
9. Державний вісник. – 1918. – 10 вересня.
10. Селянське слово – (Київ). – 1918. – 21 липня.
11. ЦДАВОУ, ф. 1325, оп. 1, од. зб. 9.
12. Закон про перейменування Губерніальних і повітових Комісарів і їх помічників // Державний вісник. – 1918. – 5 червня.
13. Законы Украинской Державы (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Одесса: Неофициальное издание «Практическое правоведение, 1918. – Выпуск V: апрель – июнь. – 37 с.
14. Конституційні акти України 1917-1920 рр. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
15. Селянське слово – (Київ). – 1918. – 28 травня
16. Феденко П. Влада Павла Скоропадського (п'ятдесяті роковини перевороту в Україні). – Лондон-Мюнхен: Наше слово, 1968. – 32 с.
17. ЦДАВОУ, ф. 1064, оп. 1, од. зб. 6.
18. Документи і матеріали. – К.: Вид. «Олени Теліги», 2003. – 1022 с.

**Грибенко А.Н. Структура органів влади в період Українського Государства (апрель-декабрь 1918 г.)**

*Автор в данной статье раскрыл особенности развития органов местного самоуправления в период Украинского*

Государства (апрель-декабрь 1918 г.)

**Ключевые слова:** старостат, Государственная полиция, гетманское правительство.

**Hrybenko O.M. The structure of the local authorities for the day of the Ukrainian state (April-December 1918)**

*The author in this paper revealed the features of the development of local governments per day Ukrainian State (April-December 1918).*

**Key words:** the elder, the State guardian, the Hetman's government.

15.03.2013 р.

УДК 94(477+476) «1918»

**В.В. Мартиненко**

### ЧЕРНІГОВО-ГОМЕЛЬСЬКЕ ПОГРАНИЧЧЯ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПРОТИРІЧ 1918 РОКУ

*Стаття присвячена налагодженню українсько-білоруських стосунків 1918 р., проблемам врегулювання міждержавних територіальних протиріч. В контексті вищезокресленого питання виокремлено моделі розвитку ситуації, що стосувалася чернігово-гомельського пограниччя.*

**Ключові слова:** Брестський мир, Статутні грамоти, Білоруська Народна Республіка, територія, кордони, Чернігівщина, Гомель.

Становлення і налагодження українсько-білоруських взаємин 1918 р. відбувалося у складний період розвитку обох країн. Відбиток на це наклала Перша світова війна, революція в Росії, які пожвавили державотворчі процеси, що не завжди проходили безболісно для народів колишньої Російської імперії.

В наш час склалися сприятливі умови для вивчення даної проблеми, більшою мірою в Україні і меншою в Білорусі. Позиція офіційного Мінська з даного питання є досить категоричною: події, які призвели до проголошення Білоруської Народної Республіки в березні 1918 року слід розглядати як невід'ємні складові білоруського державотворення – БНР – БРСР – Республіка Білорусь.

Водночас, активізація наукових досліджень сприяла перевиданню робіт діячів білоруського національного руху Я. Воронки, А. Луцкевича, К. Єзовітова. Плідно працювали і продовжують свою роботу в дослідженні державотворчих процесів білоруської історії ХХ ст. І. Ігнатенко Р. Платонов, М. Сташкевич, В. Круталевич, Т. Павлова, В. Мазец, О. Кукса, В. Гигін.

Заслужують на увагу солідні напрацювання вітчизняних учених В. Матвієнка, О. Бойко. В них на багатому архівному матеріалі проаналізовані стосунки УНР (як доби Центральної Ради так і Директорії) та Гетьманату П. Скоропадського, зокрема і з Білоруссю. Значне місце виводиться питанню міждержавних кордонів, шляхам його вирішення.

Метою розвідки є розкриття становлення і перспектив українсько-білоруських стосунків в політичній площині 1918 р, завданнями – дослідження комплексу протиріч, що стояли на заваді вирішення питання кордонів; аналіз обґрунтованості і законності намірів обох сторін щодо територіального розмежування.

Саме проблема кордонів була актуальною і потребувала нагального вирішення після повалення царизму в Росії, Жовтневого перевороту 1917 р., коли в політичних і урядових колах України і Білорусі стала активно культивуватися ідея національного самовизначення. Особливої гостроти вона набула з підписанням сепаратної угоди між представниками Української Народної Республіки (УНР) та Німеччини (лютий 1918р.), а пізніше – угоди від 3 березня 1918 р. між Радянською Росією і країнами Четвертого союзу.

За Брестським договором Білорусь фактично ділилась на три частини. Західна – Гродненська губернія і частина Віленської з Вільно – відійшла до Німеччини і отримала назву Нова Східна Прусія; населення даних територій ставало громадянами Німецької імперії. Центральна частина Білорусі – Мінська губернія, частина Вітебської і Могилевської губерній – вважалась тимчасово окупованою територією. Білоруське Підляшшя – Біла, Яново, Терасполь, Кодень, Константинів, Немирів, Межиріччя; Берестейщина – повіти Берестя, Кобрин, Пружани; Полісся – повіти Драгичин, Косів, Лунінець, Пінськ, Столін, Мозир, Речиця, Гомель визнавалися Німеччиною за Україною і лише східні райони Білорусі залишалися у складі Радянської Росії.

Вже 19 лютого 1918 р. на неокуповану територію Білорусі увійшли німецькі війська. В ситуації, що склалася, Виконком I Всебілоруського з'їзду звернувся до народу з I Статутною грамотою, в якій проголосив себе тимчасовою владою в Білорусі. Був сформований уряд – Народний Секретаріат. 9 березня 1918 р. Виконавчий комітет з'їзду прийняв II Статутну грамоту – проголошена Білоруська Народна Республіка (БНР). Законодавчим органом оголошувалась Рада Всебілоруського з'їзду, а виконавчим – Народний Секретаріат. Рішення про незалежність було оформлено III Статутною грамотою від 25 березня 1918 р.: «Від цього часу Білоруська Народна Республіка проголошується незалежною і вільною державою... Білоруська Народна Республіка повинна охопити усі землі, де живе і має чисельну перевагу білоруський народ, а саме – Могилевщину, білоруські частини Мінщини, Гродненщини (з Гродно, Белостоком і ін.), Віленщини, Вітебщини, Смоленщини, Чернігівщини, і суміжні частини сусідніх губерній, заселених білорусами» [5, 77].

Чим же керувалися представники білоруської політичної еліти, приймаючи відповідне рішення? По суті, Рада БНР декларувала територію, але, природно, прикордонного розмежування з сусідніми державами і прикордонної служби не мала. Зауважимо,