

4. Гвоздик В. С. Політичні результати виборів до Українських Установчих зборів за доби Центральної Ради // В.С. Гвоздик. Наук. пр. іст. фак. Запоріз. держ. ун-ту. – Запоріжжя: Просвіта, 2008. – Випуск XXII. – С. 51-56.
5. Еленин Н. В. Учредительное собрание: политико-правовая природа: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / МГУ им. М. В. Ломоносова / Н.В. Еленин. – Москва, 1998. – 29 с.
6. Українська Центральна Рада: документи і матеріали: У 2 т. / Нац. акад. наук України, Ін-т іст. України. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. / упоряд. В. Ф. Верстюк [та ін.]; відп. ред. В. А. Смолій [та ін.]. – 589 с.
7. «Українські Установчі Збори» // Робітничая газета. – 1917. – 14 лист.
8. Центральний державний архів вищих органів державної влади та управління України (ЦДАВО), ф. 1133, оп. 1, спр. 4. – 431 арк.
9. «Мала Рада» // Робітничая газета. – 1917. – 28 лист.
10. «Мала Рада» // Вісник Генерального Секретаріату УНР. – 1917. – 21 груд.
11. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 3 – 347 арк.
12. Українська Центральна Рада: документи і матеріали: У 2 т. / Нац. акад. наук України, Ін-т іст. України. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 2: 10 грудня 1917р. – 29 квітня 1918р. / упоряд. В. Ф. Верстюк [та ін.]; ред. В. А. Смолій [та ін.]. – 422 с.
13. «Засідання 18 Головної Комісії» // Вісті Головної Комісії по справах виборів до Установчих Зборів Української Народної Республіки. – №8.
14. «Засідання 24 Головної Комісії» // Вісті Головної Комісії по справах виборів до Установчих Зборів Української Народної Республіки. – №10.
15. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 41. – 185 арк.
16. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 9. – 123 арк.
17. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 10. – 132 арк.
18. «Мала Рада» // Боротьба. – 1918. – 24 бер.
19. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 11. – 50 арк.
20. ЦДАВО, ф. 1133, оп. 1, спр. 21. – 126 арк.

Loginov A.V. Activity of the Main Election Affairs Commission in the Ukrainian Constituent Assembly

The article deals with activities of the Main Election Affairs Commission in the Ukrainian Constituent Assembly in late 1917 - early 1918. It analyzes the system of work organization and connection of structures responsible for holding elections with the authorities. It gives examples of major legislative initiatives of the Main Commission. Also, it discloses the position of the Main Commission regarding the possibility of election results implementation.

Keywords: Ukrainian Constituent Assembly, Main Commission, the Central Rada, elections, propaganda, III Universal, legitimization.

Логинов А. В. Деятельность Главной Комиссии по делам выборов в Украинское Учредительное Собрание

В статье рассмотрена деятельность Главной Комиссии по делам выборов в Украинское Учредительное Собрание в конце 1917 - начале 1918 гг. Проанализирована система организации работы и связь структур, ответственных за проведение выборов, с органами власти. Приведены примеры законодательных инициатив Главной Комиссии. Раскрыта позиция Главной Комиссии относительно возможности имплементации результатов голосования.

Ключевые слова: Украинское Учредительное Собрание, Главная Комиссия, Центральная Рада, выборы, агитация, III Универсал, легитимизация.

Статтю подано до редколегії 27.12.2016 р.

УДК 94 (477) «1918»: 352

I. I. Ратушняк

ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ В ДОБУ ГЕТЬМАНАТУ 1918 Р.

У статті проаналізовано законодавчі основи реформування органів місцевої влади в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського. Розкрито причини кризового стану місцевого управління напередодні встановлення гетьманату, показано заходи уряду Української Держави в питанні законодавчого забезпечення створення дієвої влади в регіонах.

Ключові слова: Українська держава, П. Скоропадський, реформування місцевих адміністрацій, губернські старости.

Вивчення історії Української Держави гетьмана П. Скоропадського є одним із пріоритетів вітчизняної науки. Власне йдеться про консервативний етап української революції 1917-1921 рр., другу українську державотворчу спробу в новітній історії. Вивчаються різноманітні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики Української Держави, регіональні особливості функціонування цього державного утворення. Водночас, оцінки гетьманату залишаються неоднозначними. Зокрема, це стосується питання розбудови місцевих виконавчих структур гетьманської України, представлених губернськими старостами, окружними старостами, міськими отаманами, які досліджували В. Галатир і В. Лозовий [1], О. Грищенко [2], Д. Дорошенко [3], С. Калитко і О. Кравчук [4; 5], С. Коник [6], І. Логвиненко [7], О. Мироненко [8], Р. Пиріг [9], Т. Марченко [10], І. Юрій [11], О. Яременко [12] та ін. Враховуючи це, а також введення в науковий обіг частини раніше неопублікованих джерел [13-16], зазначена наукова проблема і надалі залишається актуальною.

Мета статті – проаналізувати законодавчі основи реформування одного з елементів місцевих адміністрацій в Українській Державі – інституту губернських старост.

Пріоритетність розбудови управлінської вертикалі у внутрішньополітичній діяльності гетьманату пояснюється дезорганізованим станом зазначеної галузі. Такий стан часто пояснюють помилками Центральної Ради, але в дійсності він був наслідком загальних кризових тенденцій у внутрішньополітичному житті постреволюційної Росії, помилок Тимчасового уряду в розбудові місцевого управління у 1917 р. Особливо послабило виконавчу владу (губернські та повітові комісари) підпорядкування нового правоохоронного органу – міліції – органам місцевого самоврядування (згідно з «Тимчасовим положенням про міліцію» 1917 р. [17, с. 22]), виникнення на місцях різних громадських організацій, що претендували на виконання владних функцій, незавершеність процесу створення волосних земств, запроваджених Тимчасовим урядом у травні 1917 р. Зокрема, в Подільській губернії, де було 174 волості, розпочало діяльність, лише 31 волосне земство. Подібною була ситуація і в інших регіонах [18, с. 207]. Фактично селянські владні інституції перебували в кризовому стані, що супроводжувалося «поширенням анархії та занепадом влади та держави» [19, с. 82].

Успадкувавши від Тимчасового уряду Росії структуру місцевих органів влади, перебуваючи в екстремальних умовах (політичне протистояння у листопаді-грудні 1917 р. та війна з Радянською Росією у грудні 1917-квітні 1918 р.), Центральна Рада УНР об'єктивно не могла налагодити їх ефективну діяльність, але загалом орієнтувалася на застосування демократичних принципів у цій сфері. Пріоритетна роль відводилась органам місцевого самоврядування, які вважалися втіленням ідеї дійсного народовладдя [20, с. 13]. У III Універсалі в листопаді 1917 р. Центральна рада проголосила земства «органами вищої адміністративної влади на місцях» [21, с. 263].

У зв'язку з цим, уряд Української Держави, прагнучи відновити дієву модель місцевого управління, звернувся до дореволюційних зразків. З цією метою усувалися ті нововведення Тимчасового уряду і Центральної Ради, які знижували ефективність місцевого управління. За відсутності представницького органу влади в гетьманській Україні, де було встановлено авторитарний режим, цим питанням опікувалася Рада Міністрів. Вже 2 травня 1918 р. на першому засіданні уряду під головуванням гетьмана П. Скоропадського було ухвалено рішення «оставити по одному цивільному комісару і по одному військовому коменданту у кожній губернії і у кожному повіті», назви їх та питання перейменування міліції визначити на основі «старінної української термінології» [16, т. 1, с. 16]. Подальші заходи в розбудові інституту місцевої влади здійснювало міністерство внутрішніх справ, власне в. о. очільника цієї установи, а згодом один із заступників міністра – М. Воронович [9, с. 110]. Реформування місцевих адміністрацій було непослідовним. Так, перших губернських старост призначено 4 травня 1918 р. [4, с. 49], наказ про відсторонення комісарів підписано 14 травня [9, с. 111], а запровадження посад старост було здійснено 16 травня [22, 5 червня]. Затверджений гетьманом закон «Про перейменування губернських і повітових комісарів і їх помічників» передбачав запровадження посад губернських і повітових старост [22, 5 червня]. Тоді ж, 16 травня 1918 р. було законодавчо ліквідовано посаду Головного крайового комісара Катеринославської Херсонської губернії та Таврії [22, 5 червня; 10, с. 45].

Назва «староста» була властива давньоруській традиції [23, с. 90], «мала певний відголосок патріархальності, старовини, консервативності і, за задумом гетьманців», повинна була сприйматися селянами як близький і зрозумілий елемент владної ієрархії [24, с. 284]. Також зміна назви посад адміністраторів мала свідчити, що революційні означення органів влади «комісар», «комітет», які уособлювали колегіальність, відійшли у минуле [24, с. 284].

Таким чином, перші кроки гетьманської влади в розбудові інституту місцевих адміністрацій брали до уваги поділ України на губернії та повіти, що засвідчує фактичну відмову реалізовувати закон УНР від 6 березня 1918 р. про запровадження адміністративного устрою України на 32 землі.

Наступним напрямком законодавчих ініціатив гетьманату в розбудові місцевої виконавчої влади стало впорядкування її центральної ланки – канцелярій адміністраторів. Відповідна реформа, що передбачала встановлення штатів і окладів посад управлінь, їх канцелярсько-господарських видатків, була підготовлена міністерством внутрішніх справ і розглядалася у червні-липні 1918 р. спочатку Малою Радою Міністрів (урядовий орган у складі представників міністерств для попереднього розгляду окремих законодавчих і адміністративних питань) [16, т. 1, с. 491, 499, 506, 154-155]. Зазначені законопроекти узгоджувалися із затвердженням 24 липня 1918 р. законом «Про порядок призначення на державну службу» [16, т. 2, с. 183-184].

У результаті 10 серпня 1918 р. було затверджено закон по штати та склад управлінь губернських і повітових старост та асигнування 4 969 800 крб. на їх утримання [16, т. 2, с. 227-228]. Канцелярії губернаторів перейменовувалися на управління губернських старост. Штат управлінь встановлювався у кількості 51 особи, починаючи від губернського старости (IV клас державної служби) і завершуючи урядовцями третього розряду (X клас). Заступниками губернського старости були його помічник, інспектор державної варті, управляючий канцелярією. Також передбачалося існування посад урядовців з особливих доручень, діловодів, журналістів, бухгалтерських службовців, урядовців канцелярії, кур'єрів. Штатний розпис стосувався управлінь Волинського, Катеринославського, Київського, Полтавського, Подільського, Харківського, Херсонського, Чернігівського губернських старост.

Кількість посад в управлінні очільників губерній було збільшено 14 листопада 1918 р. законом про заснування посади 2-го помічника губернських старост і градоначальників [16, т. 1, с. 371]. Міністр внутрішніх справ В. Рейнбот подав уряду законопроект про запровадження посад інспекторів з міських і земських справ ще 7 листопада 1918 р. [9, с. 140]. Одним із ініціаторів запровадження посади помічників адміністраторів у справах органів самоврядування став Подільський губернський староста С. Кисельов. На з'їзді губернських старост у Києві 19-20 серпня 1918 р. він запропонував відновити посаду Обов'язкового члена з земських та міських справ Присутствія [15, с. 153]. Однак уряд вирішив запровадити у штатах управлінь губернських старост посаду другого помічника, поклавши на нього обов'язки нагляду за законністю дій міських і земських самоврядувань [9, с. 140].

15 листопада 1918 р. затверджено закон про включення Управління Холмського губернського старости та управлінь повітів цього староства в загальний перелік управлінь губернських та повітових старост України [22, 4 грудня; 2, с. 438]. На утримання адміністрації в Холмській губернії на листопад-грудень 1918 р. виділялося 454 907 крб.

Варто відзначити, що зазначені нормативні акти торкалися тільки основ структури виконавчої влади. Майже вся попередня дореволюційна громіздка система місцевого управління залишалася. До неї входили, крім управлінь губернських старост, Губернське Правління, Губернські присутственні місця для спостереження за селянським землеволодінням і питань з ними пов'язаних, Губернські правління для справ, що стосуються земства і міст, Воєнне відділення, Комісія благоустрою села, Правління з земельних справ і з державного майна та ін. [25, арк. 59-64 зв.]. Лише 30 листопада 1918 р. було затверджено закон про зміни в законодавстві про волосні, повітові та губернські установи з управління сільськими місцевостями. Губернська рада по сільських справах. Згідно з ним передбачалося скасувати, зокрема, повітові у чиншових справах присутствія, губернські у селянських справах присутствія [16, т. 2, с. 381-385]. Втім, реалізувати зазначений нормативний акт гетьманська влада не встигла.

Отже, «структура місцевої адміністрації Української Держави відзначалась чіткістю побудови» [7, с. 21], але регіональні «виконавчі органи були недостатньо організовані та впорядковані» [6, с. 311].

Другим напрямком реформи інституту губернських старост стало посилення контрольно-розпорядчих функцій старост, внаслідок чого вони, за висловом О. Мироненка, «перетворилися на маленьких гетьманів на місцях» [8, с. 326].

Загалом, за спогадами одного з міністрів Української Держави В. Рейнбота, «гетьманський уряд вихідним положенням своєї діяльності вважав закони старої Росії і законоположення першого місяця діяльності Тимчасового уряду» [13, с. 99]. В Українській Державі залишалися чинними «Тимчасове положення про губернських і повітових комісарів» 1917 р. і «Загальне установлення губернське» 1892 р. [15, с. 116]. Старости були представниками уряду в регіонах, де здійснювали вищу адміністративну владу. Вони були зобов'язані ознайомлювати населення з законами і урядовими розпорядженнями та контролювати їх виконання, підтримувати

громадський порядок, здійснювати політичний нагляд за діяльністю всіх цивільних установ, посадових осіб, органів самоврядування, контролювати своєчасний збір податків, інформувати уряд про ситуацію на місцях [14, с. 37-43].

Одним із перших нормативно-правових актів у процесі розширення повноважень старост стала «Тимчасова постанова про зміну законів про міліцію та утворення Державної варти» від 18 травня 1918 р. Новостворений правоохоронний орган підпорядковувався виконавчій владі, на місцях – губернським старостам і міським отаманам [16, т. 2., с. 87]. Статут Української Державної варти від 9 серпня 1918 р. фіксувалися окремі повноваженні старост в питанні формування і функціонування окремих структурних і територіальних підрозділів цього правоохоронного органу [16, и. 2, с. 216-224]. Тоді ж було опубліковано тимчасовий штатний розпис підрозділів варти [22, 24 серпня].

Серед інших правових норм, які посилювали владу старост варто відзначити закон від 17 вересня 1918 р. про надання міністерству внутрішніх справ, губернським старостам, столичному отаману права видавати обов'язкові постанови щодо охорони громадського порядку і накладати на порушників цих постанов адміністративні стягнення штраф до 3 тис. крб. або арешт терміном до 3 місяців [22, 5 жовтня]. 24 вересня 1918 р. гетьман затвердив тимчасову постанову про заходи проти осіб які загрожують державній безпеці Української держави. Губернські старости уповноважувалися здійснювати обшуки або конфіскації в осіб, які підозрюються у вчинках що загрожують державній безпеці та правопорядку, здійснювати попередній арешт терміном до двох тижнів який міг бути продовжений міністром внутрішніх справ до двох місяців, в адміністративному порядку здійснювати висилку осіб на термін до двох місяців «...в ті місцевості котрі будуть визначені Радою Міністрів по особливому представленню міністра внутрішніх справ, чи за межі України» [16, т. 2, с. 296-297]. 26 і 28 листопада постанова була доповнена [16, т. 1, с. 394, 397, 398].

Наступною частиною процесу розширення владних повноважень старост стало підпорядкування їм органів місцевого самоврядування. Демократично обрані органи самоврядування, часто просоціалістично налаштовані, не сприймали гетьманат. Їх опозиційність була використана для наступу на самоврядування. У травні 1918 р. було створено дві комісії для реформування земського та міського самоврядування, які очолили О. Голіцин і І. Дьяков [7, с. 20]. Водночас, 5 червня 1918 р. заступник міністра внутрішніх справ О. Вишневський у циркулярі губернським старостам зауважив, що він вважає «скликання земських зборів до осені цього року» не відповідним сучасному моменту і можливим тільки з дозволу очільника МВС [15, с. 102] (20 серпня 1918 р. ухвалено закон про надання міністру внутрішніх справ на час до запровадження нового положення про вибори самоврядувань права дозволяти проводити земські збори [16, т. 1, с. 234]). Разом з тим, оскільки під приводом боротьби окремих земців з режимом, старости часто здійснювали розпуск органів самоврядування, міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб в зверненні до адміністраторів 7 червня 1918 р. дозволив лише у виняткових випадках розпуск діючих самоврядних установ [7, с. 20]. Втім, вже 8 червня 1918 р. ухвалено Статут тимчасових ревізійних комісій з перевірки діяльності органів місцевого самоврядування, обраних за демократичним законодавством Тимчасового уряду. Комісії очолювали губернські та повітові старости. Губернський староста отримав право тимчасово замінити працівників самоврядувань «здатними особами» [16, т. 2, с. 109-110].

Особливо непокоїла владу втрата контролю над сільськими місцевостями. Після розгляду Малою Радою і Радою Міністрів Української Держави, було прийнято закон про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи (29 червня 1918 р.) [16, т. 2, с. 109-110].

Серед інших повноважень адміністраторів варто відзначити право губернського старости оскаржувати в Генеральному суді надання громадянства України. Це передбачав закон про громадянство Української Держави від 2 липня 1918 р. [16, т. 2, с. 141]. Крім того, 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 крб.) на громадян, які порушили постанови губернських земельних комісій [4, с. 53]. Ці санкції могли бути оскаржені губернському старості, рішення якого було остаточним. Відповідно статуту губернських і повітових земельних комісій (15 липня 1918 р.) у їх склад губернський староста призначав свого представника [16, т. 2, с. 158-160]. Згідно статуту тимчасових земельно-ліквідаційних комісій від 15 липня 1918 р., що опікувалися визначенням рівня збитків поміщицьких господарств, губернський староста очолював ці комісії на рівні губернії [16, т. 2, с. 161]. До того ж, законом від 18 липня 1918 р. про зміни статуту Державного хлібного бюро губернським старостам надавалось право накладати штраф в розмірі не більше 50 тис. крб. і здійснювати арешт терміном до 6 місяців тих осіб, які порушили хлібну монополію держави [16, т. 2, с. 176-178]. 20 серпня 1918 р. схвалено законопроект про надання губернським старостам і градоначальникам права реквізиції військового обмундирування і спорядження [16, т. 1, с. 234].

Правовий статус губернських старост змінився із запровадженням надзвичайного і військового стану в регіонах впродовж 22 жовтня – 10 листопада 1918 р. [22, 19 жовтня, 9 листопада, 12 листопада]. На цих територіях вся повнота влади надавалася командирам корпусів [4, с. 53-54]. Органи міністерства внутрішніх справ в таких умовах фактично втратили можливість впливати на ситуацію в регіонах. На місцях почалися конфлікти між командирами корпусів і губернськими старостами. Зокрема, один із них – між командиром II Подільського корпусу П. Єрошевичем і губернським старостою С. Кисельовим став однією із передумов падіння 19-20 листопада 1918 р. гетьманської влади на Поділлі [26, с. 131-132; 27, с. 557-558]. Перехід боєздатного 6 тис. корпусу П. Єрошевича на бік Директорії УНР «найбільш роковим для гетьманства» вважав В. Рейнбот. На його думку, вибір Поділля і Волині як баз повстання був вдало продуманим. Саме у цих регіонах безземельне селянство було особливо незадоволене гетьманатом [13, с. 87, 119]. До 14 грудня 1918 р. гетьманат було ліквідовано на території всієї України. Серед перших внутрішньополітичних заходів Директорії УНР була ліквідація гетьманської виконавчої структури. Із нормативного доробку гетьманату в сфері розбудови інституту місцевих адміністрацій, Директорія УНР 4 січня 1919 р. використовувала штати Державної варти, змінивши назву самого правоохоронного органу на народну міліцію [28, с. 406].

Отже, аналіз гетьманської законодавчої діяльності засвідчує прагнення розбудувати ефективну модель місцевого управління. Ключ до цього вбачали у демонтажі в цій сфері нововведень Тимчасового уряду, усуненні демократичних органів місцевого самоврядування. Було взято курс на створення сильної авторитарної влади, впорядковано структуру місцевих управлінських установ, розв'язано питання їх штатів, розширено повноваження старост. За правовими повноваженнями модель місцевого управління гетьманату наближалася до дореволюційних зразків. Водночас правові акти Української Держави не торкалися всієї системи місцевого управління. Гетьманат, проголошений як тимчасова форма влади, не залишив цілісної концепції місцевих адміністрацій.

Питання правового забезпечення функціонування губернських старост в Україні потребує подальшого дослідження. Зокрема, необхідно проаналізувати правову базу взаємодії старост і австро-угорських та німецьких окупаційних військ в Україні, реалізацію владних повноважень старост в розбудові місцевого управлінського апарату і правоохоронних структур.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Галатир В. В. Місцеві органи державної влади гетьманату в Правобережній Україні (квітень-грудень 1918 р.) / В. В. Галатир, В. С. Лозовий – Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2015. – 380 с.
2. Грибенко О. М. Структура місцевих органів влади за добу Української Держави (квітень-грудень 1918 р.) / О. М. Грибенко // Сіверщина в історії України. – 2013. – Вип. 6. – С. 437-440.
3. Дорошенко Д. І. Історія України, 1917-1923. В 2-х т. / Д. І. Дорошенко - К.: Темпора, 2002. - Т. 2. – 352 с.
4. Калитко С.Л. Правовий статус губернських і повітових старост Української Держави П.Скоропадського / С. Л. Калитко, О. М. Кравчук // Соціальна історія. Науковий збірник. - К., 2011. – Вип. VII. – С. 48-57.
5. Калитко С.Л. Поділля у період гетьманату 1918 р.: консервативна модель внутрішньополітичної стабілізації / С.Л. Калитко, О.М. Кравчук // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені М.Коцюбинського. Вип. 13. Серія: Історія: Зб. наук. пр.-Вінниця, 2008 – С. 244-251.
6. Коник С. Місцеві органи державної виконавчої влади української держави 1918 р.: структура, повноваження та компетенція / С. Коник // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. -К.,2000.-Вип.2.-В 4 ч.-Ч.1. – С. 306-312.
7. Логвиненко І. А. Особливості формування та діяльності місцевих органів влади Української Держави (травень-грудень 1918 р.) / І. А. Логвиненко // Право і безпека. –2012. – №4 (46). – С. 18-21.
8. Мироненко О. Національне владування в губерніях, повітах, містах і волостях Української держави / О. Мироненко // Мала енциклопедія етндержавознавства. - К.: «Генеза»; «Довіра», 1996. – С. 326-328.
9. Пиріг Р.Я. Діяльність урядів гетьманату Павла Скоропадського: персональний вимір / Р.Я. Пиріг – К.: Ін-т історії України НАН України, 2016. – 518 с.
10. Харченко Т. Реформування органів місцевої адміністративної влади за доби гетьманату П. Скоропадського (1918 р.) / Т. Харченко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. Серія: Політологія і етнологія К., 1999 Вип. 9. - С. 44-48.

11. Юрій І. А. Реорганізація інституту градоначальництва в отаманство у структурі української держави доби гетьманату П. Скоропадського / І. А. Юрій // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. – Одеса: Фенікс, 2011. – Вип. 42. – С. 324-332.
12. Яременко О.І. Адміністративна реформа Гетьмана П. Скоропадського / О.І. Яременко. - Вінниця: Континент-Прим, 1997 - 40 с.
13. Гетман П. П. Скоропадский. Украина на переломе. 1918 год: сборник документов / Отв. ред. и отв. сост. О.К. Иванцова; сост. Е.В. Балущкина, Н.В. Григорчук, Е.И. Криворучко, К.Г. Ляшенко. – М.: Политическая энциклопедия, 2014. – 1087 с.
14. Законодавча база процесу становлення місцевих органів державної влади доби Гетьманату П. Скоропадського: збірник документів і матеріалів / [упоряд. Галатир В.В., Олійник Ю. В.]. – Хмельницький: Державний архів Хмельницької області, 2013. – 156 с.
15. Подільський губернський староста Сергій Кисельов (1877-1937) у документах епохи / Авторі-упорядники: О.М. Кравчук, І.І. Ратушняк, К.В. Завальнюк – Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – 286 с.
16. Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах. / Упоряд. р. Пиріг (керівник) та ін. – К.: Темпора, 2015. – Т. 1. – 790 с.; Т. 2. – 442 с.
17. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави 1918 р. (квітень-грудень) / О.В. Тимошук – Харків: Вид-во Університету внутрішніх справ, 2000 – 464 с.
18. Лозовий В. С. Аграрна революція в Наддніпрянській Україні: ставлення селянства до влади в добу Центральної Ради (березень 1917 р.-квітень 1918 р.) / В.С. Лозовий – Кам'янець-Подільський: ПП «Мошак М. І.», 2008. – 480 с.
19. Лозовий В. Селянські органи влади після проголошення Української Народної Республіки / В. Лозовий // Київська старовина. – 2008. - №2. – С. 72-83.
20. Лебедева І. М. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.) / І. М. Лебедева: Автореферат дис. к.і.н. – Запоріжжя, 2003. – 19 с.
21. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ ст.: Нариси політичної історії / Т. Гунчак – К.: Либідь, 1993. – 288 с.
22. Державний вісник. – 1918.
23. Пиріг р. Реставраторські тенденції у внутрішній політиці Української Держави (квітень–грудень 1918 року) / р. Пиріг // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років. Зб. наук. статей. - Вип. 8. - К.: Ін-т історії України НАН України, 2012. – С. 80-98.
24. Лозовий В. С. Селянські органи влади після гетьманського перевороту / В. С. Лозовий // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені І. Огієнка. Історичні науки. Т. 21. – Кам'янець-Подільський, 2012. – С. 283-293.
25. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 2311, оп. 1, спр. 90.
26. Калитко С. Л. Діяльність Пилипа Гусакова на посаді Вінницького повітового старости у 1918 р. / С. Л. Калитко, О. М. Кравчук // Наукові записки ВДПУ ім. М. Коцюбинського. Вип. 21. Серія: Історія: Зб. наук. праць. – Вінниця, 2013. – С. 128-134.
27. Ратушняк І. Кам'янець-Подільський в добу гетьманату (1918 р.) / І. Ратушняк // Міста і містечка Поділля від доби Середньовіччя до початку ХХ ст.: матеріали наукової конференції 24-25 вересня 2015 р. – Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016. – С. 548-559.
28. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. У 2-х томах, 3-х частинах. – Том 2 / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін.— К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2006. – Т. 2. – 744 с.

Ratushnyak I. I. Legislative Framework for Local Administrations Reformation in Ukraine of the Hetmanate Period in 1918

The paper analyzes the legal basis for reformation of local governments in the Ukrainian State of hetman Skoropadskiy. It reveals the reasons of the local government crisis on the eve of the establishment of Hetmanate and shows Ukrainian State government measures taken to give legislative support to creation of effective power in the regions.

Keywords: Ukrainian State, P. Skoropadskiy, local administrations reformation, provincial elders.

Ратушняк І. І. Законодательные основы реформирования местных администраций в Украине в период гетманата 1918 г.

В статье проанализированы законодательные основы реформирования органов местной власти в Украинском Государстве гетмана П. Скоропадского. Раскрыты причины кризисного состояния местного управления в преддверии установления гетманата,

показаны меры правительства Украинского Государства в вопросе законодательного обеспечения создания действенной власти в регионах.

Ключевые слова: Украинское Государство, П. Скоропадский, реформирование местных администраций, губернские старосты.

Статтю подано до редколегії 3.02.2017 р.

УДК 94(477.4):329.735:355.40

Ю. В. Білай

**ІНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВООХОРОННИХ СТРУКТУР БІЛОГО РУХУ
НА ПІВДНІ УКРАЇНИ (1918-1920 РР.)**

Державоохоронні органи Білого руху на території південноукраїнського регіону являли собою особливу організацію, що діяла не тільки в рамках військового протистояння, а й була неодмінним атрибутом соціально-політичного терору проти населення міст Півдня. У роботі автор досліджує особливі аспекти розбудови державоохоронних сил Білого руху на півдні України у 1918-1920 рр., а саме – питання наявності у білогвардійців необхідного інституційного інструментарію, за допомогою якого на теренах регіону проводилися антиукраїнські акції.

Ключові слова: Білий рух, контррозвідка, Державна варта, південь України.

Державоохоронні органи Білого руху на півдні України протягом всього періоду свого існування боролися проти всіх військово-політичних угруповань, що перебували в регіоні. Для того, аби мати можливість проводити активну діяльність із придушення діяльності своїх стратегічних опонентів військова диктатура генералів А. Денікіна та П. Врангеля використовували цілий набір спеціальних сил та засобів державоохоронних сил.

Мета дослідження – висвітлити інституційний інструментарій державоохоронних органів Білого руху, що діяли на півдні України у 1918-1920 рр.

Історіографія наукової розвідки представлена дослідженнями в галузі історії державоохоронних органів Білого руху та вузькоспеціальною літературою. Так, М. Кирмель [4; 14; 16], В. Цветков [11], В. Бортневський [3], Т. Вронська [7], В. Чісніков [9], О. Репніков [19], О. Шаваєв [23] у своїх роботах деталізовано розглядають проблему розбудови сил безпеки білогвардійських урядів, не торкаючись регіональної специфіки. У той же час дослідження Є. Скуліша [14] та С. Фідельського [13] дають змогу зрозуміти специфіку діяльності сил безпеки.

Джерельна база роботи представлена архівними документами Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України [6; 18; 28] та Державного архіву Одеської області [2; 5; 8; 20-22; 24-27]. Крім того, автор вважає необхідним використання опублікованих збірників документів [17] та мемуарної літератури [1; 10; 12].

На початок ХХ ст. у всіх державах світу інституційно оформилися категорії сил та засобів, що їх використовували у своїй діяльності державоохоронні органи. Так, до цього переліку входила розвідка (до її складу входили контррозвідувальні підрозділи), таємна поліція, філерська служба, цензурні відділи, жандармерія. Не виключенням була і Росія, з відмінністю лише в тому, що у період розпаду імперії та постави на політичній арені нових державних утворень органи безпеки зазнали певної кореляції, але суто косметичної. Так, продовжували існувати інститути контррозвідки, яка остаточно відокремилася від розвідувальних підрозділів, Державна варта (жандармерія), філерські підрозділи, ОСВАГ (прийшов на заміну цензурним відділам). Крім того, за допомогою контррозвідувальних підрозділів було створено нову шпигунську мережу та інституційно оформлено наявність позаштатних співробітників, що в імперський період не мали ніякого статусу.

Варто відзначити, що у білогвардійський період на півдні України контррозвідка набула такого поширення, що неадекватність чисельності і кількості штатних та «самочинних» контррозвідок відмічав навіть А. Денікін: «за військами йшла контррозвідка... Ніколи ще даний інститут не отримував такого широкого використання, як в період Громадянської війни. Його створювали не тільки штаби, військові губернатори, а й майже кожна військова частина, політичні організації, донський, кубанський, терський уряди, і навіть відділи пропаганди. Це була... якась манія, що брала вгору через загальну недовіру» [1, с. 39–40].

І якщо А. Денікін, лише відзначав наявність широкої мережі різного роду контррозвідок [2, арк. 4], що фактично ставали бандами озброєних людей, які правили суд за своїм розсудом, то П. Врангель намагався всіма наявними способами виправити цю ситуацію. Так, останній ввів у карне законодавство зміни, що забороняли створювати подібні підрозділи і передбачали не тільки тюремний строк [3, с. 96], а й у крайніх випадках, розстріл [2, арк. 8-9].