ЧЕРКАСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

**ГАЛАТИР Віталій Вікторович**

УДК 94 (477.4) «1918»: 352.07 (043.3)

**ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПРАВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ У ПЕРІОД ГЕТЬМАНАТУ П.СКОРОПАДСЬКОГО**

Спеціальність 07.00.01 – історія України

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата історичних наук

Черкаси – 2014

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано на кафедрі історії України Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник:** доктор історичних наук, професор

**Лозовий Віталій Станіславович,**

Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, головний науковий співробітник відділу гуманітарної політики

**Офіційні опоненти:** доктор історичних наук, професор

**Фареній Ігор Анатолійович,**

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького, професор кафедри архівознавства, новітньої історії та спеціальних історичних дисциплін

кандидат історичних наук, доцент

**Бутенко Андрій Петрович,**

Європейський університет, доцент кафедри історії та теорії держави та права

Захист відбудеться «26» лютого 2014 р. о 15 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 73.053.01 у Черкаському національному університеті імені Богдана Хмельницького за адресою: 18031, м. Черкаси, бул. Шевченка, 81, кім. 211.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького (18031, м. Черкаси, вул. Університетська, 22).

Автореферат розісланий «24» січня 2014 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради,

кандидат історичних наук, доцент Земзюліна Н. І.

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** Формуючи сучасну державну систему в Україні, необхідно звернути особливу увагу на взаємини влади та суспільства. Ставлення до влади різних верств населення в контексті державного будівництва має важливе значення для існування самої системи влади, її легітимації та стабільності.

Здійснення виваженої регіональної політики не можливе без урахування особливостей регіонів та їх історичних традицій. Насамперед це стосується одного із стратегічних регіонів України – Правобережжя.

З розвитком України в добу незалежності з’явилася необхідність поглибленого вивчення історії українського державотворення в революційний період 1917 – 1921 рр. Значну увагу дослідників у цьому контексті привертає Українська Держава гетьмана П. Скоропадського. Останнім часом, коли точиться багато дискусій щодо реформування органів влади на місцях у сучасних умовах, питання становлення владних інституцій на Правобережжі в період Гетьманату є досить актуальним. Незважаючи на різницю майже в століття, багато недоліків та проблем носять той самий характер у сучасну добу. Таким чином, вдосконалення структури та діяльності місцевих органів державної влади зумовлює інтерес до вивчення минулого досвіду у цій сфері.

Отже, з огляду на зазначене вище, обрана нами для вивчення тема має суспільно-політичне та науково-практичне значення. Цим і зумовлено її актуальність.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до науково-дослідної теми кафедри історії України Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка «Проблеми історії суспільних змін і трансформацій в Україні від найдавніших часів до сьогодення» (номер державної реєстрації 01104004634).

**Об’єктом дослідження** є місцеві органи влади у контексті державотворчих процесів в Україні 1917 – 1921 рр.

**Предметом дослідження** є формування та функціонування місцевих органів державної влади на Правобережжі у квітні-грудні 1918 р.

**Хронологічні межі** дослідженняохоплюють 29 квітня – 14 грудня 1918 р. Вибір нижньої хронологічної межі зумовлено проголошенням Української Держави П. Скоропадського, верхньої – зреченням П. Скоропадським влади. Водночас, для повноти викладу матеріалу, в окремих моментах автор виходить за окреслені хронологічні межі.

**Територіальні межі дослідження.** Опрацьовані автором матеріали стосуються трьох губерній Правобережної України у 1918 р. – Київської, Подільської, Волинської – та прикордонних повітів правобережних губерній, що мали приєднатися до Української Держави.

**Мета роботи** полягає в тому, щоб на основі аналізу історичних джерел, наукового доробку попередників, з позицій сучасної методології дослідити формування і функціонування системи місцевих органів державної влади на Правобережжі за доби Української Держави П. Скоропадського.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких наукових **завдань:**

* проаналізувати ступінь наукової розробки теми в історичній літературі, дослідити джерельну базу дослідження, обґрунтувати методи і принципи дослідження;
* розкрити передумови та процес формування на Правобережжі губернських органів влади Гетьманату П. Скоропадського;
* охарактеризувати становлення, функції та кадровий склад повітових старост, формування волосних і сільських органів влади в краї;
* з’ясувати фінансове та матеріальне забезпечення місцевих адміністрацій на Правобережжі за гетьманської доби;
* реконструювати взаємини між ланками державних органів влади та самоврядними структурами в регіоні;
* з’ясувати вплив командування німецькими і австрійськими військами на становище в краї та функціонування місцевих адміністрацій;
* розкрити особливості діяльності місцевих органів влади Української Держави з подолання розрухи в сільському господарстві та забезпеченні населення продовольством, припинення спекуляції;
* висвітлити діяльність місцевих органів державної влади зі стабілізації суспільно-політичного становища.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що:

* з’ясовано якісний склад кадрів, штатна структура управлінь старост та органів міського і земського самоврядування, матеріальне становище місцевих органів влади;
* простежено формування волосних і сільських органів влади, з’ясовано, що реформування органів волосного управління полягало у поступальному процесі відсторонення волосних земств та їх заміни волосними радами;
* відтворено кроки гетьманської влади щодо становлення адміністративних органів у прикордонних повітах правобережних губерній, що мали приєднатися до Української Держави;
* висвітлено заходи з подолання розрухи в сільському господарстві, налагодження діяльності цукрової галузі, боротьби зі спекуляцією.

Набули подальшого розвитку проблеми:

* відтворення процесів ревізії місцевого самоврядування на Правобережжі;
* з’ясування взаємин державних адміністрацій Правобережжя між собою та з командуванням іноземного збройного контингенту, який перебував на території регіону;
* висвітлення заходів владних структур зі стабілізації суспільно-політичної ситуації.

**Практичне значення дисертації** полягає у тому, що її фактологічний матеріал, основні положення та результати значно розширюють сучасні знання з історії Гетьманату П. Скоропадського. Результати дослідження можна залучати для написання узагальнювальних праць із історії Української Держави 1918 рр., регіональної історії, робіт із історичного краєзнавства. Ними можна послугуватися під час підготовки лекцій та практичних завдань з історії України, історії держави і права України, теорії та історії державного управління.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення роботи обговорено на засіданнях кафедри історії України Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Загальну концепцію дослідження відображено у доповідях та повідомленнях автора на IV Міжнародній науково-практичній конференції «Кам’янець-Подільський у контексті українсько-європейських зв’язків» (Кам’янець-Подільський, 2012 р.), VIII Mezinarodni vedecko-prakticka konference «Vedecky prumysl evropskeho kontinentu» (Прага, 2012 р.), Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Українська Держава Павла Скоропадського: державотворчі замисли та історичні наслідки» (Хмельницький, 2008 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «День Соборності України й уроки української національної революції (1917-1920 рр.): сучасний аспект» (Хмельницький, 2010 р.), Всеукраїнській науково-краєзнавчій конференції «Хмельниччина в контексті історії України» (Хмельницький, 2012 р.), Всеукраїнській науково-краєзнавчій конференції «Деражнянщина: минуле і сучасне» (Деражня, 2013 р.), науково-практичній конференції «Дунаєвеччина в контексті історії України» (Дунаївці 2013 р.), радіопередачі «Персона біля мікрофона» ХОДТРК «Поділля Центр» (Хмельницький, 2013 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації викладено у 17 публікаціях, 6 із яких – у наукових фахових виданнях. Загальний обсяг публікацій становить 7, 49 др. арк.

**Обсяг та структура дисертації** зумовлені метою, завданнями та характером дослідження. Вона складається зі списку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел та літератури (604 позиції), додатків. Загальний обсяг дисертації становить 250 сторінок.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ**

У ***вступі*** обґрунтовано вибір теми та її актуальність, визначено об’єкт, предмет, хронологічні та територіальні межі дослідження, сформульовано мету і завдання, наукову новизну й практичне значення, наведено дані про апробацію результатів та публікації за результатами його виконання, структуру роботи.

***У******першому розділі*** **«Історіографічний огляд, аналіз джерельної бази, методи та принципи дослідження»**, що складається з трьох взаємопов’язаних підрозділів, проаналізовано та визначено етапи наукового осмислення теми, стан її розробки, охарактеризовано джерельну базу, зазначено методи та принципи дослідження.

***У підрозділі 1.1* «Історіографія теми»** науковий доробок із теми дослідження умовнорозподілено на чотири групи. Першу групу складають наукові праці безпосередніх учасників революційних подій 1917 – 1921 рр. та роботи науковців української діаспори. Друга група представлена дослідженнями радянського періоду. До третьої групи належать праці сучасних вітчизняних науковців. Четверта – представлена працями зарубіжних дослідників новітнього періоду.

До першої групи зараховуємо праці Д. Дорошенка, В. Липинського, М. Стахіва. Вони належать до державницької школи, яка позитивно оцінює державне управління Гетьманату. Протилежний погляд на політичні процеси, що відбувалися в Україні після гетьманського перевороту, простежується у розвідках діячів Центральної Ради та їх послідовників – В. Винниченка, П. Христюка, М. Шаповала, яких зараховують до народницького напряму. Окремі проблеми формування місцевих органів державної влади за доби Гетьманату цікавили й істориків діаспори – І. Лисяка-Рудницького, В. Трембіцького та ін.

Загалом автори першої групи праць залучили значний фактографічний матеріал. Проте фактор суб’єктивізму, різні ідеологічні підходи зумовили розбіжності в оцінюванні державотворчого процесу гетьманської доби.

Радянська історіографія розглядала суспільно-політичні події на Правобережжі в 1917 – 1921 рр. з погляду обґрунтування закономірності встановлення радянської влади. Окремі аспекти політики Гетьманату висвітлювалися в контексті боротьби проти німецьких військ у працях Ю. Бєлана, М. Супруненка, Є. Скляренка. У роботах радянських дослідників Р. Оксенюка, С. Гуменюка, В. Тичини з регіональної історії Волині, Поділля та Київщини доводилося, що єдиним прагненням населення було встановлення диктатури пролетаріату.

Новий етап у дослідженні історії органів влади 1918 р. розпочався зі здобуттям Україною незалежності. Державотворчі процеси в добу Гетьманату частково охарактеризували О. Реєнт, О. Мироненко, П. Гай-Нижник, О. Тимощук, Ю. Терещенко, Д. Яневський[[1]](#footnote-1) та інші автори.

Варті уваги дослідження у новітній період з регіональної історії Правобережної України в 1918 р. В. Лозового, О. Завальнюка, О. Комарніцького, О. Дем’янюка[[2]](#footnote-2).

Характер відносин кооперативної громадськості з місцевою адміністрацією в 1918 р. дослідив І. Фареній[[3]](#footnote-3).Програмні документи й діяльність українських політичних партій та організацій в добу Гетьманату, їх ставлення доорганів місцевої влади висвітлено О. Любовець[[4]](#footnote-4). Соціальні та політичні аспекти діяльності органів влади розкрито у працях Р. Пирога, Т. Осташко, В. Савченка[[5]](#footnote-5).

Окремі питання формування органів влади у 1918 р. зафіксовані в дисертаціях, захищених за останнє двадцятиріччя О. Яременка, Т. Харченко, Д. Підлісного, Н. Кришиної, О. Леміжанської. Проте в них мова йде про державне управління загалом, центральні владні структури, взаємини іноземної військової адміністрації з українськими військовими органами, зосереджено увагу на антиурядовій діяльності самоврядувань. Перевага у висвітленні державотворчого процесу надається Лівобережній частині України (Харківській, Катеринославській, Полтавській губерніям). Соціально-економічне становище Волині напередодні Гетьманату, частково формування виконавчих структур, Державної варти, судових органів, суспільно-політичне та національно-культурне життя регіону висвітлила І. Козинець. Передумови приходу до влади П. Скоропадського в Подільській губернії, організацію правоохоронної та судової системи, аграрну політику, промисловість, освіту, науку, просвіту, культуру і мистецтво на Поділлі розкрив А. Антонишин. Громадсько-політичне життя на Київщині в 1917-1920 рр., відродження освіти та аграрне питання дослідилаО. Дудник. Зазначені автори основну увагу звертають не на формування органів влади у регіонах Правобережжя, а на економічні, соціальні, освітні та культурні питання. Поверхнево торкаються губернського та повітового рівня і зовсім не досліджують становлення влади на волосному і сільському рівні, матеріальне забезпечення місцевих адміністрацій, кадрове та інші ключові питання.

Четверта група досліджень лише побіжно стосується проблематики, зображає систему влади Гетьманату загалом. Передусім це розвідки російських дослідників Я. Бутакова, О. Федюшина та П. Боровського.

Отже, розглянувши історіографію темиупродовж майже століття, можемо констатувати, що наявні напрацювання стосуються загалом Української Держави або Лівобережної України, тоді як наукове висвітленнястановлення та діяльності владних структур Правобережжя за Гетьманату П. Скоропадського не було предметом окремого дослідження. Цим і зумовлено вибір автором теми для вивчення.

***У підрозділі 1.2* «Джерельна база дослідження»** проаналізовано джерельну базу, залучену до дисертації. Вона складається з різнопланових за змістом і характером джерел. Під час написання дисертації автором було залучено різноманітну джерельну базу. Враховуючи це, а також сучасні підходи до класифікації джерел, ми застосували комбінований підхід. Історичні джерела, залучені до дисертації, автор класифікував за формальними ознаками (опубліковані та неопубліковані архівні), за характером (законодавчі акти, звіти тощо), за принципом походження (збірники документів та матеріалів) тощо.

Базове підґрунтя дослідження складають неопубліковані джерела, представлені архівними матеріалами фондів Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), Центрального державного архіву громадських об’єднань України (ЦДАГО України), Центрального державного історичного архіву України у м. Києві (ЦДІАК України), Державного архіву Вінницької області (ДАВО), Державного архіву Житомирської області (ДАЖО), Державного архіву Київської області (ДАКО), Державного архіву Хмельницької області (ДАХмО).

Найбільший інтерес викликають фонди губернських та повітових старост, що містять накази про призначення й звільнення старост та службовців їх управлінь, звіти, доповіді, повідомлення, оголошення, розпорядження старост про становище і організацію роботи у повітах і губерніях, особові справи старост та їх заступників, ротацію верхівки місцевого керівництва та їх заходи, асигнування державних коштів, документи про грабунки поміщицьких угідь.

Загалом автором вивчено документи й матеріали 47 фондів зазначених вище архівів.

Опубліковані джерела за змістом та інформаційною цінністю в дослідженні умовно розподіляються на такі групи.

**Першу** групу складають законодавчі акти – закони та постанови гетьманського уряду, які визначали правовий статус органів влади, запровадження інституту старост і міських отаманів, штати їх управлінь тощо. Оприлюднення цих документів відбувалося шляхом публікації в українських офіційних виданнях, а також у збірниках законів.

До **другої** групи належать збірники документів. У радянську добу вони здебільшого висвітлювали повстанський рух проти іноземних військ. Наприкінці 50-х – на початку 60-х рр. ХХ ст. вийшли збірники архівних документів, що стосуються подій на Правобережжі в 1917 – 1921 рр. Публікації в цей період здійснювалися згідно з ідеологічними настановами.

За період незалежності дисертанту у співавторстві вдалося уперше видрукувати збірник документів та матеріалів, присвячених проблематиці місцевих органів влади у 1918 р[[6]](#footnote-6).

**Третьою** групою опублікованих джерел дослідження є періодичні видання 1918 р. Правобережної України. Автором, зокрема, вивчено такі періодичні видання: «Державний Вістник», «Київські губерніяльні вісти», «Подільські губерніяльні відомости», «Вісник Волинського губерніяльного старости», «Голос Києва», «Волинська газета», «Волынь», «Слово Подоліи», «Жизнь Подоліи», «Село», «Уманское слово» та ін. У названих виданнях подавалися документи, що стосувалися місцевих органів влади, їх розпорядження, оголошення, заходи тощо.

**Четверту** групу дослідження склали спогади П. Скоропадського, Д. Дорошенка, М. Могилянського та інших учасників тих подій.

Отже, залучений до дисертації масив джерел є репрезентативною основою, яка дає можливість комплексно дослідити формування і функціонування місцевих органів влади на Правобережжі у період Гетьманату.

***У підрозділі 1.3* «Основні методи та принципи дослідження»**зазначено, щотеоретико-методологічну основу дослідження склали фундаментальні принципи діалектики і детермінізму, загальнонаукові принципи історизму, об’єктивності, системності, багатофакторності, світоглядного плюралізму.

Застосовані нами принципи реалізуються у дисертації за допомогою загальнонаукових методів (наукового аналізу і узагальнення, кількісного аналізу, статистичного, логічного та систематизації), міждисциплінарних (герменевтичного, інституційного аналізу, пошуково-бібліографічного), конкретнонаукових або спеціальних (історико-генетичного, проблемно-хронологічного, історико-типологічного, історико-порівняльного, історико-ретроспективного, історико-системного, історичної психології, ідеографічного).

Отже, комплексне застосування зазначених методів дало можливість розкрити тему, досягти мети, вирішити означені завдання, сформувати авторське бачення процесу становлення та функціонування місцевих органів влади на Правобережжі впродовж квітня-грудня 1918 р.

***У другому розділі* «Суспільно-політичне становище на місцях та формування органів влади гетьманської держави»**, що складається з чотирьох взаємопов’язаних підрозділів, висвітлено передумови формування, особливості становлення губернських, повітових, волосних і сільських органів влади, матеріальне забезпечення місцевих адміністрацій, відносини між ланками державних органів влади і самоврядними структурами.

***У підрозділі 2.1* «Передумови формування та становлення губернських органів влади»** розкрито суспільно-політичне становище, що дісталося гетьманським адміністраціям від Центральної Ради та їх становлення на Правобережжі. На початковому етапі формування влади старости вірили у швидке налагодження адміністративної системи. Першим на посаду губернського старости було призначено Волинського, наступним – Київського, а згодом і Подільського. На Київщині старосту змінювали 4 рази. Подільського губернського старосту затвердили на посаді найпізніше, але він, безперечно, найактивніше розбудовував владу на місцях, виступав із пропозиціями щодо покращення суспільно-політичної ситуації, яка змінювалася в губернії динамічно. У Києві утворили посаду міського отамана, що повторювала деякі функції губернського старости. Проте як у перші, так і в наступні місяці повноцінну роботу місцевого владного апарату, який би стабілізував ситуацію, налагодити не вдалося. Характерною рисою становлення губернської влади було поступове збільшення повноважень старост на відміну від їх попередників.Місцеві адміністрації здебільшого формувалися з представників Союзу земельних власників. Інколи місцеві адміністратори оптимістично прикрашали картину, приховуючи нестачу службовців в управліннях, ротацію кадрів.

***У підрозділі 2.2* «Становлення повітових, волосних і сільських органів влади»** охарактеризовано формування владних структур у повітах, волостях і селах Правобережжя та проблеми, які перед ними виникли. Представники влади на повітовому рівні довго «вникали в справи». Міністерство внутрішніх справ з різних причин не затверджувало низки кандидатур, а деякі старости, спробувавши управлінської роботи, і самі відмовлялися від посад. Повітові очільники часто були некомпетентні з багатьох питань. Для повітів характерною була плинність кадрів старост. За нашими підрахунками, в Київській губернії змінилося 75 % старост, в Подільській – 61 %, лише у Волинській губернії плинність була значно меншою – 8 %. Формування повітових органів влади та адміністративне впорядкування на прикордонних територіях Правобережної України також відбувалося із ускладненнями через невизначеність меж окремих адміністративних одиниць. Старости прикордонних повітів не змогли повноцінно виконувати свої функції.

Представники влади в повітах були погано поінформовані про суть роботи, окремі не знали порядку звернень до вищих інстанцій влади, зловживали становищем, втручалися в справи непідлеглих їм інституцій. Мали місце випадки, коли призначалися «свої люди», за хабарі та за домовленістю. На з’їздах губернські та повітові старости Правобережжя констатували проблеми, які постали перед адміністративною владою на місцях. Становлення влади на селі відбувалося за повної невизначеності. Сільські старости часто переобиралися, частина відмовлялася від запропонованих посад. В одних регіонах Правобережжя селяни збирали волосні сходи і обирали волосного старшину, в інших старшин призначали повітові старости. Волосні та сільські адміністрації регіону уряд розглядав передусім як репрезентантів державної влади, а не самоврядування. Місцева адміністрація намагалася контролювати селянські органи влади шляхом їх переобрання. Однак переформатувати і створити дієвий адміністративний апарат на селі, який би впроваджував у життя розпорядження вищих владних структур, не вдалося.

***У підрозділі 2.3*** **«Матеріальне забезпечення місцевих адміністрацій»** розглянуто фінансове й матеріальне становище службовців місцевої влади. Становище новостворених та існуючих владних інституцій, порівняно з 1917 р., не покращилося. Ефективній діяльності управлінь старост заважала недостатня фінансова забезпеченість, матеріальна винагорода службовцям. Ціни на продукти першої необхідності зростали в кілька разів, перевищуючи межі встановлені владою. Найважче було працівникам найнижчої кваліфікації. Нерегулярна сплата податків зумовила брак коштів у бюджетах самоврядувань Правобережної України. Відповідно наслідком стали скрутні фінансові умови, мала матеріальна винагорода службовцям. Управи зверталися до уряду за коштами, проте кошти на місця часто не надходили.

***У підрозділі 2.4*** **«Відносини державних органів влади та самоврядувань»**реконструйовано становище та взаємини між ланками місцевої адміністрації і самоврядними структурами в регіоні. Часто ліва або ліворадикальна діяльність частини самоврядуваньвикликала незадоволення в гетьманської місцевої державної адміністрації. Їхнє протистояння, за нашими підрахунками, вилилося у розпуск 46 із 88 самоврядувань Правобережжя та арешти службовців. Зрозумівши, що органи самоврядування не стануть опорою влади, уряд вирішив переформатувати їх склад за допомогою утворених ревізійних комісій, які через політичну вмотивованість вдавалися до зловживань. Однак на Правобережжі траплялися випадки економічних порушень і самих органів самоврядування, фінансові зловживання, недотримання трудової дисципліни окремих службовців. У скрутне становище потрапили волосні самоврядування, які з часом підлягали розформуванню. На селі гетьманський уряд не зміг запровадити єдиної моделі органів самоврядування. Кожний повітовий староста діяв на власний розсуд. У підсумку законодавчо було ліквідовано земські установи волосного рівня, припинилася діяльність земських зборів (хоча логічно це мало б відбутись уже після проведення виборів). Повноцінному функціонуванню самоврядних структур заважала проблема своєчасного заповнення вакансій. Остаточно замінити їх склад на Правобережжі не вдалося. Заплановані для цього вибори через низку причин не відбулися.

***У третьому розділі* «Діяльність місцевих органів державної влади Гетьманату в суспільно**-**політичній сфері»** досліджено відносини старост із німецько-австрійським командуванням та заходи місцевих органів державної влади щодо стабілізації розбурханої суспільно-політичної ситуації.

***У підрозділі 3.1*** **«Відносини місцевих владних структур з іноземним командуванням та діяльність німецьких і австрійських військ в краї»** відтворено вплив іноземного командування на становище в регіоні та функціонування місцевих адміністрацій гетьманської держави. Австрійські та німецькі збройні формування контролювали владу в Правобережній Україні. Місцеву українську адміністрацію вони ігнорували і намагались обмежити її вплив, роззброюючи гетьманські військові загони. Їхніми зусиллями здійснювались арешти, розстріли, реквізиції. Такі акції призводили до дискредитації гетьманської влади. Іноземне командування контролювало й основні галузі життєдіяльності суспільства, накладало великі контрибуції, проводило обстріли населених пунктів. Однак наприкінці гетьманування П. Скоропадського іноземні частини почали політично «розкладатися», в найпотрібніший момент відмовлятися допомагати органам влади в стабілізації ситуації, залишати майно, продавати повстанцям зброю, втікати. Наприклад, в Ольгополі австрійські війська приєдналися до лав повстанців. Загалом іноземні збройні формування реально впливали на місцеву владу Правобережжя і задавали свої «правила гри». Після революції в Німеччині та Австро-Угорщині іноземне військо, чинячи грабунки та розрухи, покинуло територію Правобережної України.

***У підрозділі 3.2*** **«Дії місцевих органів державної влади з подолання розрухи в сільському господарстві, забезпечення населення продовольством та припинення спекуляції»** розкрито особливості діяльності місцевих органів Правобережжя щодо залучення населення до збору урожаю, забезпечення його хлібом та подолання спекулятивних дій. Старости, намагаючись подолати розруху в сільському господарстві, видавали розпорядження про примусову працю селян на землевласницьких угіддях. Заготівлею хліба займалися спеціальні агенти Державного хлібного бюро (ДХБ). Проте становлення нового органу затягувалося. Тому старости вдавалися до попередньої схеми заготівлі. Труднощі з продовольством призвели до спекуляції. Старости створювали спеціальні комісії по боротьбі зі спекуляцією, накладали великі штрафи та притягали до відповідальності, проте ці заходи не давали бажаного результату. Забезпечення хлібом повітів Правобережжя в останні місяці існування Української Держави залишалося проблематичним. Сукупність названих факторів та реквізиції продовольства спричинили значні продовольчі труднощі в окремих регіонах Правобережжя. Заходи старост мали на меті виконати угоди на поставку харчів до Німеччини та Австро-Угорщини, забезпечити продовольством населення Правобережжя, припинити спекуляцію. Проте місцеві органи влади не реалізували ці завдання. Старости скаржилися до вищих адміністративних органів про скрутне становище, наближення масштабного голоду. Наслідком проведених заходів зі стабілізації продовольчої ситуації були невдалі спроби місцевих органів державної влади забезпечити постачання хлібом окремі повіти і населені пункти.

***У підрозділі 3.3* «Заходи місцевих адміністрацій зі стабілізації суспільно**-**політичної ситуації»**висвітлено діяльність місцевих органів державної влади щодо покращення суспільного та політичного становища. Визначено, що з перших днів частина населення не визнавала гетьманську владу. Це в подальшому викликало реакцію адміністрацій. Старости, реагуючи на антигетьманські виступи, застосовували відповідні репресивні заходи. Повітові старости часто зловживали контрибуціями, суми за однакові порушення встановлювалися різні, кошти зберігалися на власних рахунках старост. Селянські виступи, систематично виникаючи в різних місцях Подільської, Волинської та Київської губерній, призводили до значних людських жертв. У подальшому вони поширились і на Лівобережжя. Місцеві органи влади для стабілізації суспільної ситуації на Правобережжі в оголошеннях та розпорядженнях до населення закликали селян повернути розграбоване майно землевласникам, припинити знищення природних багатств, посівів, здати зброю. Опозиційні політичні сили, об’єднавшись в Український національний союз, висували вимоги демократизації влади. Проте завдяки стеженню, обшукам, арештам, висилкам за межі держави, місцевим адміністраціям вдалося частково їх залякати. Кількість арештованих на Правобережжі за 1918 р. зросла більше, ніж удвічі. З «особливим завзяттям» ліквідовувалися ліворадикальні організації. Першочерговими завданнями у суспільній сфері були вилучення наявної в населення зброї та придушення масових повстань на території Правобережжя. Старостами у містах вводився «комендантський час» та військове становище. Заходи щодо утримання влади та стабілізації суспільно-політичної ситуації в правобережних губерніях не дали позитивного результату. У середині листопада становище місцевих органів влади Правобережної України суттєво похитнулося. Сукупність цих чинників призвела до того, що Гетьманат як державне утворення виявився нездатним протистояти військам Директорії. Причинами були непопулярність режиму серед широких мас населення, залежність місцевої влади від іноземної присутності, заманливі гасла опозиційних сил.

У результаті проведеного наукового дослідження автор виносить на захист такі **висновки і положення:**

1. Аналіз напрацювань попередників із досліджуваної теми показав, що формування та функціонування місцевих органів влади на Правобережжі у період Гетьманату П. Скоропадського ще не були предметом окремого комплексного дослідження і потребують подальшої наукової розробки на основі залучення нових джерел, відповідно до визначеної нами теми, мети і завдань. Залучена нами до дисертації джерельна база є репрезентативною, достовірною й дозволяє повноцінно дослідити обрану тему. Автор під час наукового дослідження послугувався фундаментальними, загальнонауковими, спеціальними історичними та міждисциплінарними методами й принципам історичного пізнання, вони допомогли комплексно розкрити досліджувану тему.

2. З’ясовано, що місцеві адміністрації Правобережжя від попередників успадкували розладнану систему інститутів місцевої влади, відсутність коштів для здійснення повноважень, недосконалість нормативної бази. Лише з часом уряд спромігся сформувати чіткішу владну вертикаль стосовно попередньої адміністративної структури, базовану на дореволюційній моделі функціонування владних інституцій.

3. Документально доведено, що доволі проблематично відбувалося становлення інституту повітових старост та їх управлінь в Правобережній Україні. Кандидати на посади призначалися нашвидкуруч. Плинність кадрів, невідповідність кількісного складу управлінь обсягові адміністративної роботи супроводжували формування місцевих органів влади на Правобережжі весь період існування Гетьманату. Між працівниками виникали суперечки, мали місце самовільні залишення посад.

4. З’ясовано, що негативним фактором, який впливав на становлення місцевих адміністрацій краю, було їх матеріальне становище і фінансове забезпечення. Зарплати у значної частини службовців були нижчі прожиткового рівня, різниця в окладах із комісарами Центральної Ради була незначна, в країні зростала дорожнеча на продукти першої необхідності, насувалася інфляція.

5. На основі численних джерел показано, що самоврядування Правобережної України в добу Гетьманату опинилося у досить скрутних умовах. Складними були відносини з губернськими та повітовими органами влади. Земства і міські думи правобережних губерній були вороже налаштовані до гетьманського уряду. Це перетворилось у конфлікт між ними і місцевою адміністрацією.

6. Встановлено, що негативним фактором у формуванні місцевих органів державної влади Правобережжя була присутність іноземних військ. Підтверджено, що напруженими були стосунки старост із німецькою та австрійською військовою владою. Фактично владу в губерніях контролювали іноземні представники, за якими стояла військова сила. Військова іноземна влада поводила себе як окупанти, займаючи для свого штабу найкращі приміщення в губерніях, примусово виселяючи інші установи. Зусиллями австрійців та німців проводились арешти, висилання за межі України.

7. З’ясовано, що старости Правобережної України повідомляли з місць про «катастрофічне становище» повітів, насування голоду. Існувала невизначеність у заготівлі хліба новоутвореними інституціями – ДХБ (це право надавалось лише їм), мали місце чисельні зловживання з боку хлібних агентів. Подільський губернський староста поклав обов’язки із забезпечення хлібом на продовольчі управи. Для належного забезпечення роботи цукрової галузі місцеві органи влади вдавалися до незначного підвищення оплати праці, примусового залучення населення до збору урожаю, збільшення тривалості робочого дня. Така політика спричинила спротив владі.

8. Визначено, що складною була суспільна ситуація на момент утворення Української Держави, протести та невдоволення населення виливалися у мітинги та демонстрації. Найбільш напруженою була ситуація на селі. Її загострювали непопулярні аграрні заходи влади, надання прерогативи землевласникам.

9. Підтверджено, що, порівняно із попередньою місцевою адміністрацією Центральної Ради, структура старост на Правобережжі у квітні-грудні 1918 р. була організована чіткіше. Загалом результати їх діяльності дають підстави стверджувати, що повноцінного становлення органів адміністративної влади на місцях у правобережних губерніях так і не відбулося. Уряд не розв’язав нагальних проблем, які заважали діяльності старост, не забезпечив належне фінансування адміністративних органів, не створив ефективні правоохоронні структури, які б їм допомагали. Вирішення окремих питань залежало від іноземної військової сили, яка не завжди погоджувалася допомогти. Таким чином, старости не перетворилися на осередки сильної виконавчої влади в регіоні, відтак один із найважливіших елементів державного механізму виявився недостатньо функціональним для стабілізації суспільно-політичної ситуації.

**Основний зміст дисертації викладено у таких публікаціях автора:**

1.Питання адміністративного устрою та органів місцевої влади Української Держави П. Скоропадського в сучасній українській історіографії // Питання історії України. Збірник наук. праць. Т.13. – Чернівці : Технодрук, 2010. – С. 237-240.

2. Становище земств у Правобережній Україні за гетьманування П. Скоропадського // Вісник Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Історичні науки / Редкол.: В.С. Степанков (відп. ред.) та ін. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2010. – Вип. 3 : До 20-річчя кафедри історії України. – С. 245-251.

3. Становлення та функції місцевих органів державної влади в Правобережній Україні у період Гетьманату П. Скоропадського // Вісник Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Історичні науки / Редкол. : В. С. Степанков (відп. ред.) та ін. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2011. – Вип. 4 : На пошану професора А. О. Копилова. – С. 328-336.

4. Діяльність земств в Правобережній Україні у освітній та культурній сферах життя доби Гетьманату П. Скоропадського // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Вип. 20. Серія: Історія : Збірник наукових праць / За заг. ред. проф. П. С. Григорчука. – Вінниця, 2012. – С. 71-77.

5. Діяльність місцевих адміністрацій Правобережної України в період гетьманату П. Скоропадського: огляд джерельної бази // Архіви України. – 2012. – № 6. – С. 107-116.

6. Проблема формування та функціонування місцевих органів державної влади в Правобережній Україні за гетьманування П. Скоропадського у документах центральних державних архівних установ України // Архіви України. – 2013. – № 2. – С. 88-93.

7. Вирішення кадрового питання на початковому етапі становлення місцевих органів державної влади в період гетьманування П. Скоропадського (травень-серпень 1918 р.) // Збірник наукових праць молодих вчених Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2009. – Вип. 1. – С. 14-15.

8. Запровадження міського отаманства, як однієї із складових адміністративного устрою місцевих органів влади в Українській Державі П. Скоропадського // Наукові праці Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка: збірник за підсумками звітної наукової конференції викладачів, докторантів і аспірантів. – Вип. 9. У 5-ти т. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2010. – Т. 1. – С. 16-17.

9. Становище промисловості в Подільській та Волинській губерніях в добу Гетьманату П. Скоропадського // Матеріали ХІІІ Подільської історико-краєзнавчої конференції: [присвяченої 80-річчю від дня народження І. С. Винокура] / Завальнюк О. М., Войтенко В. І., Баженов Л. В. та ін. – Кам’янець-Подільський : Абетка, 2010. – С. 391-397.

10. Селянські повстання в Правобережній Україні за Гетьманату П. Скоропадського // Науковий вісник «Меджибіж»: Матеріали Четвертої науково-краєзнавчої конференції «Стародавній Меджибіж в історико-культурній спадщині України» / [під ред. О. Г. Погорільця, Л. В. Баженова, А. М. Трембіцького та ін.]. – Меджибіж-Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2011. – Ч. 1. – С. 287-293.

11. Періодична преса 1918 р. як джерело для вивчення проблеми становлення місцевих органів державної влади в Правобережній Україні у період Гетьманату П. Скоропадського // Збірник наукових праць молодих вчених Кам’янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2011. – Вип. 3. – С. 6-7.

12. Становлення посад повітових старост на Правобережжі у період Гетьманату П. Скоропадського // Матеріали Всеукраїнської науково-краєзнавчої конференції «Хмельниччина в контексті історії України» / Редкол.: Баженов Л. В. (голова), Єсюнін С. М. (співголова, відп. ред та ін.). – Хмельницький, 2012. – С. 92-95.

13. Питання формування і функціонування місцевих органів державної влади на Правобережжі за гетьманування П. Скоропадського у документах державних архівів України // Сучасні засоби збереження документів та нові методологічні підходи до наукових досліджень і застосування документів Національного архівного фонду України: науковий збірник за підсумками Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кам’янець-Подільський, 20-21 вересня 2012 р. Присвячується 75-й річниці утворення Хмельницької області та 90-річчю Державного архіву Хмельницької області. – Кам’янець-Подільський : Кам.-Под. нац. ун-т ім. І. Огієнка, 2012. – С.134-138.

14. Місцеве самоврядування на Поділлі у період Гетьманату П. Скоропадського // Відродження місцевого самоврядування у незалежній Україні: тези доповідей круглого столу з нагоди 15-річчя статуту територіальної громади міста Хмельницького, 25 вересня 2012 р. – Хмельницький : ФОП Заколодний М. І., 2012. – С. 18-21.

15. Питання становлення та функціонування губернського старости на Київщині у період Гетьманату П. Скоропадського // Materialy VIII mezinarodni vedecko-prakticka konference «Vedecky prumysl evropskeho kontinentu», 27 listopadu – 5 prosincu 2012 roku. – Dil 17. – Praha : Publishing House «Education and Science» s.r.o., 2012. – S. 85-89.

16. Заходи місцевих органів державної влади щодо стабілізації суспільної ситуації в Правобережній Україні у період Гетьманату П. Скоропадського // Історія України. – № 4. – К. : Новий світ, 2013. – С. 4-9.

17. Державотворчий процес на Деражнянщині в добу Гетьманату П. Скоропадського // «Деражнянщина: минуле і сучасне» : Матеріали Всеукраїнської науково-краєзнавчої конференції / Редкол.: Баженов Л. В., Єсюнін С. М., Кохановський О. Б. та ін. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – С. 222-229.

**АНОТАЦІЇ**

**Галатир В. В. Формування та функціонування місцевих органів державної влади в Правобережній Україні у період Гетьманату П. Скоропадського**. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук зі спеціальності 07.00.01 – історія України. – Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького. – Черкаси, 2014.

У дисертації досліджено формування та функціонування місцевих органів державної влади в Правобережній Україні у період Гетьманату П. Скоропадського. Розкрито передумови та становлення губернських владних структур, формування й функціонування повітових адміністрацій, волосних і сільських органів влади. З’ясовано матеріальне забезпечення службовців місцевих адміністрацій. Реконструйовано відносини між старостами та органами самоврядування в регіоні. Відтворено вплив німецького та австро-угорського командування на функціонування місцевих органів влади. Показано заходи старост у сільському господарстві, забезпеченні населення продовольством, у припиненні спекуляції та стабілізації суспільно-політичного становища на Правобережжі.

**Ключові слова:** Гетьманат, Правобережна Україна, місцеві органи державної влади, губернія, повіт, село, староста.

**Галатыр В. В. Формирование и функционирование местных органов государственной власти в Правобережной Украине в период Гетманата П. Скоропадского**. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук по специальности 07.00.01 – история Украины. – Черкасский национальный университет имени Богдана Хмельницкого. – Черкассы, 2014.

В диссертации исследовано формирование и функционирование местных органов государственной власти в Правобережной Украине в период Гетманата П. Скоропадского. Раскрыты предпосылки и процесс становления губернских властных структур, формирование и функционирование уездных администраций, волостных и сельских органов власти. Выяснено материальное обеспечение служащих местных администраций. Реконструированы взаимоотношения между старостами и органами самоуправления в регионе. Воспроизведено влияние немецкого и австро-венгерского командования на функционирование местных органов власти. Представлены мероприятия, проводимые старостами в сельском хозяйстве, обеспечении населения продовольствием, прекращении спекуляции и стабилизации общественно-политической ситуации на Правобережье.

**Ключевые слова:** Гетманат, Правобережная Украина, местные органы государственной власти, губерния, уезд, село, староста.

**Halatyr V. Formation and Functioning of Local Authorities in the Right**-**Bank Ukraine During the Hetmanate of P. Skoropadskyi.** – Manuscript.

Thesis for the Degree of Candidate of Historical Sciences in specialty 07.00.01 **–** History of Ukraine. **–** Cherkasy National University named after Bohdan Khmelnytskyi. **–** Cherkasy, 2014.

The thesis investigates the formation and functioning of local government officials in the Right-Bank Ukraine during the Hetmanate of P. Skoropadskyi. In national and foreign historiography there isn’t any specific study on the formation of local governments on the Right Bank in the period of the Hetmanate of P. Skoropadskyi. The thesis is based on published and unpublished materials, its source base is wide enough and representative. Therefore, this thesis based on a large source base, historiographical heritage and modern methods of research discloses the background and the process of the provincial authorities and institution of capital ataman and socio-political situation in Kyiv, Podillya and Volyn provinces in April-December 1918. The thesis also describes the formation, operation and staffing of district administrations. It considers the problems of headmen functioning in the border districts of Right-Bank Ukraine and deals with development of township and village governments in the region. It also finds out financial support of the employees of local authorities. The thesis shows relationship between provincial and district headmen and government on the Right Bank. It analyzes the quantity of eliminated zemstvo boards and city councils in the region. The thesis examines the influence of German and Austro-Hungarian command on the functioning of the local administrations and social situation and their abuse of provinces in the Right-Bank Ukraine. It analyzes the headmen activities to overcome the devastation of agriculture, to provide the population with food and to stop speculation. It describes activities of local authorities to stabilize the socio-political situation of the Right-Bank and their authority collapse in December 1918.

In general, the problem of the scientific research is up-to-date as in the context of reconstruction of the past of the Ukrainian people, and with regard to the future prospects of the national state. The study of the formation and functioning of local governments on the Right-Bank during the period of Hetmanate will enable full reproduction of the government formation process of that time , and help to understand the current problems and overcome them and prevent in the future.

**Keywords:** Hetmanate, Right-Bank Ukraine, local authorities, province, district, village headman.

1. Реєнт О. Павло Скоропадський / Реєнт О. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 2003.; Мироненко О. Національне владування в губерніях, повітах, містах і волостях Української держави / О. Мироненко // Мала енциклопедія етнодержавознавства / [ред. кол.: Ю. І. Римаренко та ін.]; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Довіра: Генеза, 1996.; Гай-Нижник П. Фінансова політика уряду Української Держави Гетьмана Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) / П. Гай-Нижник. – К. : Друкарня СПД Щербенюк С. Г., 2004.; Тимощук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.) / О. В. Тимощук. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ (Х. : ХНУВС), 2000.; Терещенко Ю. Гетьманат Павла Скоропадського / Ю. Терещенко // Гетьманський альманах / [відп. ред. Ю. І. Терещенко]. – Ч. ІІ. – До 85-річчя проголошення Української держави та 130-річчя від народження Гетьмана Павла Скоропадського. – К., 2003.; Яневський Д. Б. Проект «Україна», або Спроба Павла Скоропадського / Д. Б. Яневський. – Харків : Фоліо, 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Лозовий В. С. Поділля в період Гетьманату / В. С. Лозовий // Над Дніпром і Віслою. Україна і Польща в європейському вимірі – минуле і сучасність: зб. наук. праць / [під. ред. І. Срібняка, З. Карпуса]. – Київ – Торунь, 2003 – 2004. – № 2 – 3.; Завальнюк О. М. Подільські містечка в добу Української революції 1917-1920 рр. / О. М. Завальнюк, О. Б. Комарніцький. – Кам’янець-Подільський : Абетка-НОВА, 2005.; Дем’янюк О. Й. Військово-політичні аспекти розвитку Волинської губернії у 1914-1921 роках / О. Й. Дем’янюк. – Луцьк : ПВД «Твердиня», 2011.  [↑](#footnote-ref-2)
3. Фареній І. А. Український кооперативний рух у період 1917- 1920 років (історичний аспект) [Текст] : автореф. дис. канд. іст. наук: 07.00.01 / Фареній Ігор Анатолійович ; Запорізький держ. ун-т. - Запоріжжя, 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. Любовець О. М. Українські партії й політичні альтернативи 1917-1920 років / О. М. Любовець. – К.: Основа, 2005. [↑](#footnote-ref-4)
5. Пиріг Р. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси / Р. Пиріг / НАН України. Інститут історії України. – К.: Ін-т історії України, 2011.; Осташко Т. Пріоритети соціально-економічної політики Гетьманату Павла Скоропадського / Т. Осташко // Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 рр.: зб. наук. статей / [голов. ред. Р. Я. Пиріг]. – К. : Ін-т історії України, 2010. – Вип. 5.; Савченко В. А. Павло Скоропадський – останній гетьман України / В. А. Савченко. – X. : Фоліо, 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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. [↑](#footnote-ref-6)