

# **Реставраторські тенденції у внутрішній політиці Української Держави (квітень—грудень 1918 року)**

Розпочати виклад результатів дослідження цієї проблеми необхідно з зауважень загального і термінологічного характеру. Під реставраційними тенденціями в Гетьманаті Павла Скоропадського маються на увазі тогочасні явища і процеси, пов'язані з відновленням інститутів, політичних, соціальних, правових атрибутів дореволюційного ладу. Автор не оцінює їх як однозначно негативні. Більше того вважає їх об'єктивним продуктом, детермінованим сутністю гетьманського правління і характером планованих консервативно — ліберальних реформ.

Сам термін «реставрація» (від латинського *restavratio* — відновлення, відбудова) має кілька сфер обігу. Перша і найбільш природна — культурно-мистецька. Під політичною реставрацією розуміють відновлення існуючого раніше політичного ладу або його сегментів.

Як це поняття тлумачать різні словники? Історичний — досить нейтрально: «Відновлення чогось у первісному або близькому до первісного стану». Політичний словник подає у цілком марксистському дусі: «Відновлення поваленого революцією суспільного ладу... Тимчасова перемога реакції». Погодитися з такою однобокою оцінкою, безперечно, важко.

У світовій історії відомо багато політичних і соціально-економічних процесів у рамках певних державних організмів, які кваліфікуються як «реставрації». Реставрація Медічі в Італії, реставрація Бурбонів у Франції, реставрація Стюартів в Англії, реставрація Мейдзі в Японії. До речі, остання має й інше визначення «революція Мейдзі».

Гетьманська держава постала як альтернатива Українській Народній Республіці. Власне як антиреволюція, або контрреволюція. Все залежить від шкали ідеологічних координат. Питання

про реставраторський характер гетьманського правління в Україні 1918 р. постало відразу після приходу генерала П. Скоропадського до влади. Вже 6 травня на підставі перших інформацій з Києва голова радянського уряду В. Ленін радіограмою до Курська повідомляв російську делегацію для мирних переговорів з УНР: «На Україні державний переворот. Цілком відновлено буржуазно-поміщицьку владу»<sup>1</sup>. 10–12 травня він працював над проектом тез ЦК РКП(б) «Про сучасне політичне становище». Поза сумнівом, на той час йому вже був відомий зміст перших публічних актів Гетьмана і персональний склад нового уряду. Це дозволило В. Леніну зробити більш розширену оцінку політичної ситуації: «реставрація буржуазно-поміщицького монархізму на Україні при підтримці кадетсько — октябристських елементів всеросійської буржуазії і з допомогою німецьких військ»<sup>2</sup>. Таку характеристику з огляду на оперативність її появи можна вважати доволі точною. Адже відновлення права приватної власності повертало до влади промислову і аграрну буржуазію, кадетсько-октябристські елементи склали кістяк уряду, а допомога німецького командування у справі державного перевороту була дійсно визначальною.

Українські соціалістичні партії, не домігшись від німецького командування і П. Скоропадського поступок у конструкції державно-політичної моделі, стали в опозицію до влади. 21 травня вони оприлюднили меморандум, який містив різкі оцінки перших кроків діяльності гетьманського уряду. Зокрема, у ньому наголошувалося: «В новий Кабінет Міністрів увійшли російські кадети, октябристи та взагалі представники тих неукраїнських груп, які завжди вороже ставилися до українського руху й української державності, поборювали їх з усіх сил в ім'я «єдиної, неділимої Росії»<sup>3</sup>. На карб Раді Міністрів ставилися заборона проведення земського, робітничого, селянського з'їзду, у той час коли зібрання представників капіталу, торгівлі і ве-

---

<sup>1</sup> В.І. Ленін про Україну. У двох частинах. Ч. II. — К., 1969. — С. 128.

<sup>2</sup> Там само. — С. 137.

<sup>3</sup> Чикаленко Є. Щоденник. — Т. 2. — К., 2004. — С. 38.

ликої земельної власності проходили за участю міністрів. Далі йшлося про «заміну по всіх міністерства українського елементу неукраїнським елементом, головним чином великоруським», «панування російської мови в суді», «реставрацію цензових дум і земств» тощо<sup>4</sup>.

Очолювана Симоном Петлюрою управа Всеукраїнського земського союзу у меморандумі, переданому у червні П. Скоропадському, зазначала, що новий уряд «політикою безоглядної реакції та реставрації старого ладу викликав нові хвилі анархії, заколотів, збройного повстання і стихійного аграрного терору, викликав до себе повне недовір'я і гостру ворожість широких кіл людности і захитав підвалини Української Державности»<sup>5</sup>.

Лідери українських партій, провідні діячі Центральної Ради у своїх творах вже ретроспективно оцінювали гетьманський режим як антиукраїнський, контрреволюційний, реставраторський. Зокрема, Володимир Винниченко гетьманщину 1918 р. називав «національною контрреволюцією» у порівнянні з УНР<sup>6</sup>. Інший учасник тих подій Ісаак Мазепа писав: «йшла рішуча й безоглядна реставрація старого дореволюційного ладу як в соціальному, так й національному розумінні»<sup>7</sup>. Слід відзначити, що цей автор частіше за інших послуговується терміном «реставрація» при характеристиці внутрішньої політики Української Держави<sup>8</sup>. Ще один ідейний опонент Гетьманату Микола Галаган стверджував: «Відновлено було по суті «старий режим» тільки під іншою назвою»<sup>9</sup>.

Радянська історіографія й УНР доби Центральної ради, і Гетьманат, і УНР часів Директорії вважала «контрреволюційними» відносно більшовицької Жовтневої революції. Представник української зарубіжної історіографії О. Субтельний пише,

---

<sup>4</sup> Чикаленко Є. Щоденник. — Т. 2. — С. 38–39.

<sup>5</sup> Христюк П. Замітки і матеріали до історії.. — Т. 3. — С. 83.

<sup>6</sup> Винниченко В. Відродження нації. — Ч. III. — Київ–Відень, 1920. — С. 61.

<sup>7</sup> Мазепа І. Україна в огні і бурі революції (1917–1921). — К., 2003. — С. 63.

<sup>8</sup> Там само. — С. 60, 61.

<sup>9</sup> Галаган М. З моїх споминів. 1880–1920 рр. — К., 2005. — С. 378.

що П. Скоропадський намагався відновити стабільність шляхом повернення дореволюційного соціально-економічного устрою<sup>10</sup>. А. Жуковський і О. Субтельний у «Нарисі історії України» дають вже більш критичні оцінки Гетьманату, наголошуючи, що «новий устрій держави наслідував систему, що існувала за царату»<sup>11</sup>.

Сучасні вітчизняні дослідники підкреслюють антиреволюційну спрямованість встановлення Гетьманату. В. Верстюк кваліфікує державний переворот як спробу загасити полум'я революції<sup>12</sup>. В. Солдатенко стверджує, що гетьманський режим «був за глибинною суттю антиреволюційним, антидемократичним, абсолютистським»<sup>13</sup>. Прикметно, що сьогодні для характеристики Гетьманату термін «контрреволюційний» майже не вживається, оскільки у суспільній свідомості це поняття містить стійкий негативний сенс і не пропонує варіантів. Контрреволюційний — значить антиреволюційний, антинародний, реакційний тощо. Крім того, Гетьманат отримав загальне визнання одного з етапів Української революції 1917–1921 рр.

Гетьманський державотворчий проект формально також можна кваліфікувати як революцію, адже він зламав попередній суспільний устрій. Саме як «консервативну революцію» трактує Гетьманат Ю. Терещенко<sup>14</sup>. Але, як вже зазначалося, вся справа в шкалі ідеологічних цінностей. Зауважимо також, що в лексиконі гетьманських актів і урядових документів термін «реставрація» не зустрічається. Найчастіше вживаються — «відбудова», «відновлення», «відродження».

В сучасній українській історіографії автором цієї публікації була зроблена спроба в узагальненому вигляді охарактеризувати Українську гетьманську державу як прояв соціально-політичної

---

<sup>10</sup> *Субтельний О.* Україна. Історія. — К., 1993. — С. 442.

<sup>11</sup> *Жуковський А., Субтельний О.* Нарис історії України. — Львів, 1991. — С. 148.

<sup>12</sup> *Історія України: нове бачення. У двох томах.* — Т. 2. — К., 1996. — С. 54.

<sup>13</sup> *Солдатенко В.* Україна в революційну добу. Історичні есе-хроніки. У 4-х томах. — Т. II. Рік 1918. — К., 2009. — С. 189.

<sup>14</sup> *Терещенко Ю.* Гетьманат Павла Скоропадського як прояв консервативної революції // Український історичний журнал. — 2008. — № 3. — С. 19–37.

реставрації<sup>15</sup>. Дана ж стаття ставить за мету проаналізувати деякі конкретні напрямки внутрішньої політики Української Держави, в яких реставраційні тенденції проявилися найбільш рельєфно:

- формування конституційних засад Гетьманату;
- конструювання державно-політичної моделі;
- проведення земельної реформи;
- реорганізація місцевого самоврядування.

Як відомо, 29 квітня 1918 р. у Києві з'їзд хліборобів проголосив генерала П. Скоропадського Гетьманом усієї України. Цим же днем були датовані й два основоположних документи нового глави держави: «Грамота до всього українського народу» і «Закони про тимчасовий устрій України»<sup>16</sup>. Грамотою П. Скоропадський проголосив себе Гетьманом всієї України. Він пояснював, що до такого кроку його примусила загроза нової катастрофи Україні і категоричні домагання трудових мас населення «негайно збудувати таку Державну Владу, яка здібна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці». Головним завданням Грамоти було інформування населення про підстави зміни державного ладу та декларування програмних засад нової влади.

«Закони про тимчасовий державний устрій України» склалися з семи актів: «Про Гетьманську владу», «Про віру», «Права і обов'язки українських козаків і громадян», «Про закони», «Про Раду міністрів і про Міністрів», «Про Фінансову Раду», «Про Генеральний Суд». У преамбулі наголошувалося на чинності законів лише до обрання Союму та початку його діяльності<sup>17</sup>. Цей звід законів увесь період функціонування Української Держави виступав її фактичною конституцією. У своїй сукупності ці закони мали забезпечити максимальну концентрацію влади в руках однієї особи — Гетьмана.

---

<sup>15</sup> Україна: політична історія. ХХ — початок ХХ ст. — К., 2007. — С. 313–352.

<sup>16</sup> Державний вістник. — 1918. — 16 травня.

<sup>17</sup> Там само.

Підготовка перших державних актів Гетьманату в історичній літературі пов'язується з іменем правника Олександра Палтова — уродженця Санкт-Петербурга, випускника юридичного факультету столичного університету. Під час Світової війни він був юрисконсультом дирекції Галицько-Буковинської залізниці. Через керуючого справами Подільської залізниці Б. Бутенка познайомився з членами Української народної громади.

П. Скоропадський у спогадах досить детально описує роль О. Палтова у складанні звернення майбутнього гетьмана до населення. Познайомилися вони 25 квітня за рекомендацією одного з найактивніших діячів Української народної громади М. Гіжицького. Занотувавши побажання генерала, О. Палтов пішов додому і через півтори години повернувся з вже майже готовою основою Грамоти. П. Скоропадського вразила «ця ясність розуму і швидкість роботи у такому складному питанні» і він запропонував О. Палтову подумати над можливою посадою «у випадку удачі перевороту»<sup>18</sup>. Вже на початку травня він був призначений заступником міністра закордонних справ, фактично виконуючи аж до 20 листопада 1918 р. обов'язки політичного радника Гетьмана. Проте у спогадах П. Скоропадського зовсім обійдені обставини розробки Законів про тимчасовий державний устрій України. Цілком очевидно, що для їх підготовки було потрібно більше часу і праця кількох осіб. На наш погляд, участь О. Палтова у підготовці проекту Законів про тимчасовий державний устрій України досить вірогідна.

П. Гай-Нижник, якому належить одна з перших розвідок життєвого шляху О. Палтова, стверджує, що саме він автор не лише гетьманської Грамоти до всього українського народу, але й Законів про тимчасовий державний устрій України. О. Палтов був переконаним монархістом і впродовж всього функціонування Української Держави не полишав надію на перетворення її в ту чи іншу форму монархії<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Скоропадський П.* Спогади. — Київ—Філадельфія, 1995. — С. 149.

<sup>19</sup> *Гай-Нижник П.* Олександр Палтов — заступник міністра закордонних справ Української Держави (1918 р.) // Україна дипломатична. — Вип. XII. — К., 2011. — С. 869–881.

Поза сумнівом, тільки ідейний монархіст і адепт російської імперської моделі міг у такий доволі простий, по суті плагіаторський спосіб підготувати проект Законів про тимчасовий державний устрій України. Сучасники відразу після оприлюднення «Законів» звернули увагу на те, що складені вони були за взірцем «Свода законов Российской империи» у редакції 1906 р. Київський правник, колишній член Малої Ради О. Гольденвейзер писав: «Коли стали читати вголос, статтю за статтею, цю надзвичайно швидко спечену конституцію, вона видалася мені підозріло знайомою. Я взяв з шафи т. 1, ч. 1 зводу законів і почав порівнювати читане з Основними законами за вид. 1906 року. Виявилось, що за небагатьма відступами гетьманська конституція відтворювала ці Основні закони»<sup>20</sup>.

Як відомо, «Основные государственные законы Российской империи» — це звід законів про загальні засади державного ладу Російської імперії, який включав попередні джерела права. Вперше вони були кодифіковані під керівництвом М. Сперанського і набрали чинності у 1833 р. 23 квітня 1906 р. в Основні закони були внесені зміни у зв'язку з утворенням Державної Думи та реорганізації Державної Ради. Вони склалися з двох розділів, 17 глав і 223 статей<sup>21</sup>.

Незаперечно правоту міркувань О. Гольденвейзера про компілятивний характер гетьманської конституції підтверджує складена нами порівняльна таблиця статей «Свода законов Российской империи» і «Законів про тимчасовий державний устрій України». Для прикладу взято лише один з семи законів — «Про гетьманську владу».

---

<sup>20</sup> Гольденвейзер А. Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. — М.–Л., 1930. — С. 37.

<sup>21</sup> [http://www.gumer.info/Bibliotek\\_Buks/History/Article/svod\\_zak.php](http://www.gumer.info/Bibliotek_Buks/History/Article/svod_zak.php).

<p><b>Закони про тимчасовий державний устрій України.</b> Тимчасово до обібрання Союму і відкриття його діяльності, державний устрій України і порядок керування ґрунтується на слідуючих законах:</p>	<p><b>Свод законов Российской империи. Изд. 1906 г. Т. 1., Ч. 1.</b> Раздел первый. Основные государственные законы.</p>
<p><b>Про гетьманську владу.</b></p>	<p>Глава первая. <b>О существе Верховной Самодержавной Власти.</b></p>
<p>1. Влада управління належить виключно до Гетьмана України в межах всієї Української Держави</p>	<p>4. Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная Власть.</p>
<p>2. Гетьман стверджує закони і без його санкції ніякий закон не може мати сили.</p>	<p>9. Государь Император утверждает законы и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения.</p>
<p>3. Гетьман призначає Отамана Ради Міністрів. Отаман міністрів складає кабінет і представляє його у повному складі на затвердження гетьмана. Гетьман затверджує і скасовує кабінет у повному його складі. Гетьман приймає і звільняє інших урядових осіб в разі для останніх не обґрунтовано законом іншого порядку призначення і звільнення.</p>	<p>17. Государь Император назначает и увольняет Председателя Совета министров, Министров и Главноуправляющих частями, а также прочих должностных лиц, если для последних не установлено иного порядка назначения и увольнения.</p>
<p>4. Гетьман є вищий керівничий всіх зносин Української Держави з закордонними державами.</p>	<p>12. Государь Император есть верховный руководитель всех внешних сношений Российского Государства с иностранными державами.</p>



<p>5. Гетьман є верховний воєвода української армії і флоту.</p>	<p>14. Государь Император Державный Вождь российской армии и флота.</p>
<p>6. Гетьман оголошує області на військовому, осадному або виключному положенні.</p>	<p>15. Государь Император объявляет местности на военном или исключительном положении.</p>
<p>7. Гетьманові належить помилювання засуджених, полегчення кари і загальне прощення зроблених злочинних дій скасуванням проти них переслідування і висвобождення їх від суду і кари, а також складання казенних взимок і дарування милості в особих випадках, коли цим не порушуються нічий охоронені законом інтереси і громадянські права.</p>	<p>23. Государю Императору принадлежит помилование осужденных, смягчение наказаний и общее прощение совершивших преступные деяния с прекращением судебного против них преследования и освобождения их от суда и наказания, а также сложение, в путях Монаршего милосердия, казенных взысканий и вообще дарование милостей в случаях особых, не подходящих под действие общих законов, когда сим не нарушаются ничьи огражденные законом интересы и гражданские права.</p>
<p>8. Накази і розпорядження Гетьмана закріплюються Отаманом-міністром або відповідним міністром.</p>	<p>24. Указы и повеления Государя Императора, в порядке верховного управления или непосредственно Им издаваемые, скрепляются Председателем Совета Министров или подлежащим Министром либо Главнокомандующим отдельною частью и обнародываются Правительствующим Сенатом</p>

Як бачимо, з 24 статей глави першої «Свода» до Закону про Гетьманську владу було взято лише 8. Технологія конструювання статей була досить примітивною: замість словосполучення «Государь Император» чи «Император Всероссийский» ставилося «Гетьман», а текст перекладався українською мовою. Пер-

шим законом оголошувалася виключність влади Гетьмана в межах усієї Української Держави. Він призначав голову уряду, затверджував та звільняв його склад. За ним закріплювалося право призначення і звільнення інших урядових осіб. Гетьман здійснював керівництво зовнішньою політикою держави, був верховним командувачем збройних сил, йому належало право амністії громадян тощо. Накази та розпорядження гетьмана мали контрасигнуватися підписами голови уряду чи відповідного міністра.

У такий спосіб були «написані» майже всі статті гетьманських «Законів про тимчасовий державний устрій України». Природно, що до них не потрапили статті російського аналога про Державну Раду і Державну Думу як механізм противаг владі імператора. У політичній системі Гетьманату представницькі органи були відсутні, надаючи повноваженням глави держави абсолютистського характеру. Хоч залежність від німецьких військових та дипломатів істотно обмежувала владні прерогативи П. Скоропадського.

Забезпечувати функціонування Ради Міністрів як вищого органу законодавчої і виконавчої влади мала Державна канцелярія, очолювана державним секретарем. Вона створювалася за взірцем «Государственной канцелярии Российской империи» і в основних елементах повторювала її структуру. Згідно з статутом, затвердженим Гетьманом, до її складу входили державний секретар та його заступники, юридична рада, департамент законодавчих справ з термінологічною комісією, архівом і бібліотекою, відділ кодифікації законів, секретаріат Ради Міністрів і державна друкарня. Державний секретар на засіданнях уряду мав право дорадчого голосу, а з питань, внесених Державною канцелярією, йому надавалося право вирішального голосу. На юридичну раду, склад якої затверджувався гетьманом, покладалося опрацювання особливо складних законів. З точки зору організації державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади у цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади,

службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо<sup>22</sup>. Слід зазначити, що перший вибір П. Скоропадським на посаду державного секретаря Михайла Гіжицького виявився невдалим. Зате наступні — Ігор Кістяковський, відомий адвокат, учений-правознавець та Сергій Завадський, заступник обер-прокурора Сенату, сенатор — були не тільки відомими правниками, але й вмілими адміністраторами. До речі, останній державний секретар Російської імперії Сергій Крижановський влітку 1918 р. перебував у Києві і відіграв помітну роль у створенні Ради державного об'єднання Росії.

Серед невідкладних заходів по формуванню централізованої владної вертикалі особливе місце займали органи місцевої адміністрації. Указом Гетьмана посади губернських комісарів Центральної Ради та їх помічників ліквідовувалися, вводився інститут губернських старост. Наказом міністра внутрішніх справ від 14 травня були відправлені у відставку всі повітові комісари. Їх місце займали повітові старости<sup>23</sup>. МВС Української Держави відкинуло плановану Центральною Радою адміністративно-територіальну реформу з поділом України на землі і залишив стару схему: губернія-повіт-волость. Однак повертатися до посад губернаторів царських часів, як і залишати посади комісарів доби Центральної Ради не стали. Зупинилися на назві «староста», властивій давньоруській традиції.

Губернськими старостами були призначені: Волині — Дмитро Андро, поміщик; Катеринославщини — Іван Черніков, генерал; Київщини — Іван Чарторижський, колишній царський губернатор; Полтавщини — Сергій Іваненко, земський діяч; Поділля — Сергій Кисільов, поміщик; Харківщини — Петро Залеський, генерал, поміщик; Херсонщини — Семен Пищевич, поміщик; Чернігівщини — Микола Савицький, поміщик, земський діяч. Для наведення «спокою і порядку» вони отримали повноваження ширші за права колишніх царських губернаторів:

---

<sup>22</sup> Державний вістник. — 1918. — 22 червня.

<sup>23</sup> Там само. — 26 травня.

проведення обшуків, арештів, вислань терміном до двох років, в тому числі й за межі України.

Заступник державного секретаря Української Держави Микола Могилянський наголошував на складнощах формування апарату місцевої влади, коли «з фатальною неминучістю доводилося повертати до влади і вербувати для кадрів нової влади людей досвіду старого часу, які були до того ж дуже озлоблені усіма попередніми діями»<sup>24</sup>.

Фактична передача влади на місцях поміщикам була, на наш погляд, принциповою помилкою гетьмана. З одного боку завдяки їх підтримці він став главою держави і мав би й надалі шукати в них опори, з іншого — саме земельні власники своїми «відшкодувальними» акціями, каральними експедиціями проти селян інспірували потужний повстанський рух, загальне невдоволення гетьманським режимом.

В управлінні найбільшими містами уряд фактично повернувся до дореволюційної моделі. Зокрема, законом від 1 серпня 1918 р. в Києві встановлювалося Управління столичного отамана на зразок колишнього російського градоначальства<sup>25</sup>. При цьому посилення робилося на відповідні статті «Общего учреждения губернского» (Свод законов. Т. 2, изд. 1892 г.). Услід за Київським були створені Одеське і Миколаївське отаманства. Керівниками їх управлінь були призначені: у Києві — генерал Олександр Хануков, у Миколаєві — генерал Едуард де Бонді, в Одесі — генерал Володимир Мустафін. Відомий російський політичний діяч Венедикт Мякотін у своїх спогадах писав: «В. Мустафін намагався встановити в Одесі порядки дореволюційної епохи, цей градоначальник домігся закриття Одеської міської думи, обраної 1917 р., і передачі міського господарства дореволюційній управі»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Могилянський Н.* Трагедия Украины // Революция по мемуарам белых. — М.—Л., 1930. — С. 130.

<sup>25</sup> Державний вістник. — 1918. — 8 серпня.

<sup>26</sup> Революция на Украине по мемуарам белых. — С. 233.

Вже в Грамоті Павла Скоропадського до всього українського народу від 29 квітня 1918 р., яку чимало дослідників вважають інавгураційною, міститься надзвичайно важлива, і вже хрестоматійна теза: «Права приватної власності — як фундаменту культури і цивілізації відбудовуються в повній мірі і всі розпорядження бувшого українського уряду, а рівно Тимчасового уряду російського відміняються і касуються. Відбудовується повна свобода по зробленню купчих по куплі-продажі землі»<sup>27</sup>.

На наш погляд, це положення є ключовим в ідеології ліберально-консервативних перетворень гетьмана П. Скоропадського. Найбільш яскраве відображення це знайшло у проведенні земельної реформи. Її філософія була цілком прогресивною — забезпечити землею малоземельних селян і у такий спосіб створити потужну соціально-політичну базу гетьманської влади.

На своєму шляху ця реформа мала пройти три стадії. Перша — повернення землі колишнім власникам. Друга — викуп у них землі через спеціальний банк. Третя — за його посередництва продаж землі малоземельним селянам.

Однак трапилося так, що реформа не просунулася далі першої стадії — відновлення поміщицького землеволодіння. Рада Міністрів ухваленням закону про земельно-ліквідаційні комісії від 6 липня створила правове підґрунтя для необмежених «відшкодувальних» акцій поміщцтва проти селян. Встановлювався піврічний термін задоволення вимог землевласників, а головне дозволялися приблизні підрахунки їхніх збитків. Уряд відновив чинність «Положення о землеустройстве» 1912 р.<sup>28</sup>.

Влітку ця «відновлювальна» практика з боку поміщиків набрала масового характеру та інспірувала зворотну реакцію селянства, яка вилилася у масштабний повстанський збройний опір, спрямований не тільки проти поміщиків, але й державної влади, уособлюваної Гетьманом. У серпні глава МВС І. Кістя-

---

<sup>27</sup> Державний вістник. — 1918. — 16 травня.

<sup>28</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі — ЦДАВО України). — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 13. — Арк. 61; Державний вістник. — 1918. — 19 липня.

ковський був змушений надіслати губернським старостам циркуляр, спрямований на обмеження поміщицької сваволі. У документі наголошувалося: «У багатьох місцевостях все ще й досі проводять свою діяльність удержувані на приватні кошти карательні загони, які чинять гвалтовні речі. Вважаю за необхідне спинити таку діяльність карательних загонів, бо вони без потреби дратують людність»<sup>29</sup>.

Тільки у вересні вдалося створити Земельний банк, проте він не був задіяний в операціях з землею. Дмитро Донцов у цей час занотував у щоденнику: «З земельних банків нічого не виходить. Ніхто нічого не продає й не купує. А коли й продають, то великі власники великим. Форма продажі — закладна»<sup>30</sup>.

Отже, вірне з теоретичної точки зору положення про непорушність права приватної власності в конкретно-історичних умовах вилилося у реставрацію поміщицького землеволодіння і не привело до парцеляції латифундистських володінь та продажу їх малоземельним селянам.

Слід відзначити, що напрацювання комісій В. Колокольцева і В. Леонтовича створили законодавчу базу проведення ліберальної земельної реформи. Це дало підстави П. Скоропадському пізніше стверджувати: «Ще ніколи аграрне питання не було так близько до свого розумного вирішення, як у листопаді 1918 року на Україні»<sup>31</sup>. На наш погляд, гетьман дещо оптимізував ситуацію. І був правий лише з юридичної точки зору. Насправді ж, на шляху реалізації реформи у листопаді залишалися старі і постали нові перепони. Тільки у кінці року закінчувався, визначений законом термін владнання земельно-майнових відносин селян з поміщиками. Після якого вони повинні були продавати землю.

Однак на той час П. Скоропадський не мав можливості подолати опір у земельному питанні таких потужних корпоративно-власницьких об'єднань, як Союз земельних власників і

---

<sup>29</sup> Нова Рада. — 1918. — 14 серпня.

<sup>30</sup> Донцов Д. Рік 1918, Київ. — К., 2002. — С. 111.

<sup>31</sup> Скоропадський П. Спогади. — С. 287.

ПРОТОФІС. Поразка держав Четверного союзу у Світовій війні стала очевидною. Поміщики очікували приходу військ Антанти та їх російських союзників, сподіваючись, що ті похоронять саму ідею гетьманської реформи. І нарешті, українське селянство, розбещене спокусами безоплатної «соціалізації» землі, не було готове викладати за неї свої кошти. Та й апокрифічність гетьманського режиму таїла потенційну небезпеку зміни влади, а відтак — й можливої експропріації куплених земель.

Таким чином, незавершеність аграрної реформи обернулася реставрацією поміщицького землеволодіння. Не дарма в іншому місці своїх спогадів П. Скоропадський висловився більш емоційно: «Це прокляте земельне питання».

Ще однією сферою, де процеси повернення до дореволюційної практики виявилось найбільш повно, була судова гілка влади. Вона зазнала суттєвих змін порівняно з часами УНР, еволюціонувавши у бік відновлення російської системи судочинства. Законами про тимчасовий державний устрій України передбачалося створення Генерального суду як «вищого охоронителя і захисника закону та Вищий суд України в справах судових та адміністративних». Слід відзначити, що Генеральний суд був вищою судовою інстанцією Гетьманщини XVII–XVIII ст., а також Української Народної Республіки. Однак на початку липня 1918 р. уряд ухвалив закон про створення за взірцем «Правительствующего Сената Российской империи» найвищого судового органу — Державного сенату Української Держави<sup>32</sup>. Його діяльність регламентувалася актами Російської імперії — «Учреждением Російского Правительствующего Сената», «Учреждением Судебных Установлений», «Уставами Уголовного и Гражданского судопроизводства». Він складався з трьох генеральних судів — цивільного, карного і адміністративного<sup>33</sup>. Президентом Сенату Гетьман призначив міністра освіти, віце-прем'єра М. Василенка. Як у царській Росії, так й в Українській Державі сенаторами могли ставати державні діячі, котрі не мали юри-

---

<sup>32</sup> Державний вістник. — 1918. — 4 серпня; 6 вересня.

<sup>33</sup> Там само. — 22 липня.

дичної освіти і відповідного фахового стажу. Це дало змогу працевлаштувати значну кількість колишніх російських сенаторів, працівників прокуратури та суду. Так П. Скоропадський призначив членами Загального зібрання Державного сенату колишніх прем'єр-міністра Федора Лизогуба, київського міського голову Іпполіта Дьякова та інших.

Орієнтація на судову систему царських часів виявилася й у скасуванні закону Центральної Ради про апеляційні суди і утворенні, як і раніше, трьох Судових палат — Київської, Харківської та Одеської. Для забезпечення їх функціонування відновлювалася чинність російського закону від 3 липня 1914 р.<sup>34</sup>

Природно, що не маючи змоги розробити у короткий час власне кримінально — процесуальне законодавство, державна влада змушена була широко застосовувати «Уложение о наказаниях уголовных исправительных» 1885 р. з доповненнями 1912 р. У сфері боротьби із спекуляцією Міністерство фінансів отримало право тлумачення відповідних статей та видання інструкцій. Як правило, у такий спосіб колишнє російське законодавство адаптувалося до українських реалій. Згадане «Уложение...» поширювалося фактично на всі види правопорушень.

Відсутність достатньої кількості місцевих правників змушувала уряд продовжити перебування на посадах працівників колишніх російських судових установ, направлених в Україну під час війни. Дана обставина стала нездоланим бар'єром у запровадженні української мови в судах. Це були вимушені, тимчасові заходи, породжені кадровим дефіцитом правників і нерозвиненістю власної законодавчої бази. Однак надто широке їх впровадження, поглиблене станом іноземної окупації, діяльністю німецьких і австрійських військово-польових судів, об'єктивно підривали засади формування Гетьманату не тільки як правової, але й національної держави.

Серед правоохоронних органів однією з найбільш потужних стала Державна варта — комплекс озброєних підрозділів, який

---

<sup>34</sup> Державний вістник. — 1918. — 5 липня.



поєднав у собі функції дореволюційної поліції і жандармерії. Вже у травні уряд ухвалив постанову, якою скасував рішення Тимчасового уряду і Центральної Ради щодо утворення міліційних формувань. Міська і повітова міліція перетворювалася на Державну варту, яка підпорядковувалася МВС. Тривалий час йшло опрацювання статуту цього відомства. При цьому було використане законодавство Російської держави, зокрема «Устав уголовного судопризводства»<sup>35</sup>.

Кадровий склад підрозділів Державної варту формувався за рахунок колишніх поліцейських, жандармів, городових, наглядачів, офіцерів та унтер-офіцерів. Повернувшись на службу, вони принесли досвід охоронних структур царських часів, відновили функціонування старої агентури. Прокурорський нагляд за діяльністю чинів Державної варту був формальним.

Такий сегмент політичної системи, як місцеве самоврядування під час революції зазнав суттєвих змін. Обрані за законом Тимчасового уряду земські зібрання і міські думи були значною мірою політизовані, до їх складу входило чимало посланців лівих партій, людей не фахових, то й не пов'язаних з місцевими громадами. І прем'єр Ф. Лизогуб — один з найавторитетніших земських діячів Росії, і Гетьман П. Скоропадський вбачали у такому стані самоврядних органів небезпеку проведенню планованих реформ. Очевидно, не останню роль відіграла й та обставина, що Всеукраїнський земський союз очолював відомий український діяч С. Петлюра.

Від самого початку земські органи були піддані утискам з боку місцевої адміністрації. Широко практикувався розпуск земських зібрань та управ. Нерідко замість них відновлювалася робота старих цензових органів. Гоніння органів місцевого самоврядування набули таких масштабів, що примусили голову уряду і водночас міністра внутрішніх справ Ф. Лизогуба терміново направляти губернським старостам обіжники з заборонаю розгону земських та міських самоврядувань, дозволивши при-

---

<sup>35</sup> Державний вістник. — 1918. — 29 серпня.

зупиняти їх діяльність лише у випадках явно революційної агітації проти існуючого ладу<sup>36</sup>.

У травні була створена комісія по розробці нового закону про вибори земського самоврядування на чолі з князем О. Голіциним — великим землевласником, головою ПРОТОФІСУ, колишнім членом Державної думи. Комісія подала законопроект скалькований з дореволюційного, базованого на куріальній системі. Більшість міністрів-кадетів усвідомлювали, що «вона поглиблює різницю між окремими класами» і є недемократичною, але визнали «державно — доцільним» обмежити доступ до земських виборів «елементів, небезпечних у політичному відношенні»<sup>37</sup>.

Слід відзначити, що у цьому питанні міністри — кадети істотно відступали від програмних положень партії, які передбачали — «загальне, рівне, пряме і закрите голосування без різниці статі, віросповідання і національності» при виборах земських і міських зібрань<sup>38</sup>. Водночас уряд затвердив нове виборче законодавство, за яким відмінявся закон Тимчасового уряду від 21 травня 1917 р. про вибори земств і вводилися суттєві цензові обмеження: майнові — до виборів земських гласних допускалися особи, які володіли майном, обкладеним земським збором; осілості — не менше 1 року; вікові — 25 років; за статтю — лише жінки-власниці майна; соціально-професійні — позбавлялися права участі у виборах військові, студенти, ченці та інші категорії<sup>39</sup>. Аналогічним був й закон про вибори міських дум, розроблений комісією І. Дьякова. Після затвердження цих законів гетьманом у вересні діяльність органів місцевого самоврядування взагалі була призупинена до нових виборів, призначених на листопад — грудень 1918 р. Провести їх, як відомо, не дозволили час і обставини.

Отже, розгляд лише кількох аспектів внутрішньої політики Української Держави дозволяє зробити висновок про наявність

---

<sup>36</sup> Державний вістник. — 1918. — 29 липня.

<sup>37</sup> ЦДАВО України. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 180–183 зв.

<sup>38</sup> Непролетарские партии в России. — Вып. 1. — Гомель, 1990 // <http://his95.narod.ru/party/kadet.htm>.

<sup>39</sup> Державний вістник. — 1918. — 21 вересня.

у її проведенні доволі виразних реставраційних тенденцій. Тимчасовий і надзвичайний характер Гетьманату виступали для керівництва держави певним імперативом у використанні окремих елементів з арсеналу російської імперської спадщини, яка була близькою і зрозумілою місцевій правлячій еліті. Конституція, державні інститути, судові установи формувалися і функціонували на російському дореволюційному законодавстві, дещо адаптованому до українських умов. Дефіцит національних кадрів фахівців компенсувався широким залученням до органів юстиції та прокуратури російських правників.

У сфері економічної політики відновлення примату права приватної власності, наміри здійснення ліберальної аграрної реформи привели до повернення землі власникам та інспірували соціальний реванш поміщиків щодо селян. Втягнення у цей процес на боці землевласників владних структур і окупаційних військ налаштувало проти гетьманського правління наймасовішу соціальну верству — малоземельне та безземельне селянство.

Задеклароване урядом наведення ладу і спокою, соціальне партнерство усіх класів фактично вилилося в обмеження демократичних свобод, ліквідацію органів місцевого самоврядування, посилення репресивних функцій держави. Це привело до гострого суспільного конфлікту між двома інститутами політичної системи — місцевим самоврядуванням і виконавчою гілкою влади, завершився фактичною ліквідацією демократичних органів місцевого самоврядування.