

10. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 р. р. Теоретико-методологічний аспект / О. М. Мироненко – К., 2002. – 260 с.
11. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів УНР / О. Ейхельман – Київ, Тарнів, 1921. – 178 с.
12. Орленко В. І. Історія державного управління в Україні / В. І. Орленко – К., 2001. – 268 с.
13. Лозинський М. Галичина в р. р. 1918-1920 / М. Лозинський – Відень, 1922. – 228 с.
14. Дністрянський С. Устрій Галицької держави. Перший проект тимчасових основних законів, виготовлений у Віденському парламенті 1918 р. для покликання в життя Галицької держави / С. Дністрянський // ЦДАВОВУ України. Ф. 4465, оп. 1, спр. 474, арк. 80 – 88.
15. Дністрянський С. Нові проекти української конституції / С. Дністрянський // ЦДАВОВУ України. Ф. 4465, оп. 1, спр. 474, арк. 90 – 121.

*Юрій І. А., ОДУВС*

## **РЕОРГАНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ГРАДОНАЧАЛЬНИЦТВА В ОТАМАНСТВО У СТРУКТУРІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ДОБИ ГЕТЬМАНАТУ П. СКОРОПАДСЬКОГО**

*Стаття посвячена правовим аспектам градоначальничества как института государственной власти и его трансформации в условиях гетьманата Павла Скоропадского.*

*Article is devoted to the legal aspects city management as institute of state authority and its transformation in conditions of Pavel Skoropadsky's Getmanat.*

Дослідження проблеми розвитку градоначальництва як особливого правового інституту у системі регіонального управління дає важливі результати для визначення особливостей сучасних державотворчих процесів в Україні, а також переосмислення історичного досвіду з питань реформування суспільства. Спроба залучити досвід організації градоначальництва у формуванні структури державного управління була здійснена в умовах гетьманату Павла Скоропадського у 1918 р. У контексті досліджень проблем державотворення, історії політико-адміністративного устрою,

організації державної служби, формування владно-управлінських інститутів та охоронного апарату Української держави про відновлення градоначальств (отаманств) у добу П. Скоропадського згадують сучасні дослідники О. Бойко, О. Мироненко, Р. Пиріг, В. Сідак, О. Тимошук та інші [1 – 5]. Проте ця проблема належного висвітлення у сучасній історико-правовій літературі ще не набула. Метою пропонованої статті є висвітлення окремих аспектів правової регламентації інституту градоначальництва та його реорганізації в умовах революційних змагань 1917 – 1920 рр. у добу Гетьманату П. Скоропадського.

Поява градоначальництва як особливої інституції управління з надзвичайними повноваженнями була пов'язана з процесом одержавлення найважливіших напрямків соціально-економічного та культурного розвитку національно-етнічних регіонів на завершальному етапі їх інтеграції до Російської імперії. Виділення окремих міст із загального губерньського управління у градоначальства Північного Причорномор'я у XIX ст. було викликане, головним чином, їхнім особливим значенням у військово-морському, адміністративному, торгівельному відношенні, внаслідок чого вони вимагали спеціальних заходів контролю і більш ретельного поліцейського нагляду. Документи щодо їх заснування і функціонування створили правові основи градоначальництва. Надзвичайно важливу роль відіграло Одеське градоначальство, яке фактично започаткувало саму інституцію у системі державного механізму Російської імперії. Його поява у 1803 р. була зумовлена низкою історичних обставин, тісно пов'язаних з народженням і становленням м. Одеси. У значній мірі градоначальницька форма правління визначила особливості розвитку міста, за влучним висловом першого градоначальника Ришельє, – "найкращої перлини" Причорномор'я. Жодне з європейських міст не могло зрівнятися з темпами зростання Одеси, а її порт до кінця XIX ст. не мав собі конкурентів за розмахом експортно-імпортних операцій.

Вперше думка про створення особливого градоначальницького управління була сформульована в указі Олександра I 1802 р., у якому визначалась необхідність призначення особливого градоначальника, який звільнявся з-під влади губерньського управління [6]. Сутність градоначальницького управління у Причорномор'ї, що тривала більше ста років, функції, компетенція та повноваження градоначальників визначались в імператорських указах, іменних настановах щодо призначення на посаду

та виконання їх обов'язків [6; 7]. З початку ХІХ ст. до 1917 р. на території Російської імперії у різний час існували п'ятнадцять градоначальств, з яких сім – на півдні України: Одеське (1803-1837, 1848-1854, 1856-1877, 1878-1917), Феодосійське (1804-1837), Керч-Єнікальське (1821-1917), Ізмаїльське (1830 – 1856), Севастопольське (1873-1917), Миколаївське (1900-1917), Ялтинське (1914-1917).

В історії становлення інституту градоначальництва Російської імперії простежується три періоди, кожний з яких мав свої особливості, що наклали відбиток на розвиток південного регіону України. Градоначальництво трансформувалося у владний інститут з управлінськими й політичними функціями, займало особливе місце у системі державної влади Російської імперії. Основними її рисами було збереження неподільності державної, поліцейської, цивільної, а в деякі періоди і військової влади. В останній період існування градоначальництва (1874 – 1917 рр.) переважало посилення його каральної спрямованості у забезпеченні правопорядку, домінування примусових заходів у діяльності градоначальника і підлеглих йому установ. Крах російського самодержавства у 1917 р. призвів до ліквідації переважної більшості градоначальств.

З утворенням Української держави Павла Скоропадського відбулася зміна демократичної парламентської форми державного правління, започаткованої Центральною радою, на авторитарну. П. Скоропадський, характеризуючи свою програму, визначав як головне завдання: "Створити здібний до державної праці сильний уряд; відбудувати армію та адміністративний апарат, яких у той час фактично не існувало, і за їх допомогою відбудувати порядок, опертий на право; провести необхідні політичні і соціальні реформи" [8, с. 17]. Деякі сучасники П. Скоропадського звинувачували його у тому, що він почав відновлювати Російську імперію [8, с. 12]. За твердженням соратників, він як нащадок гетьманів України прагнув стати "самостійним володарем власної держави...", робив "історію української державотворчості". "Гетьман Скоропадський був монархістом, але монархістом українським. Він хотів створити монархію, але українську (бо гетьманство – це українська форма монархії). А українська монархія можлива лише як самостійна держава, окрема від Росії" [8, с. 12, 62].

Для забезпечення виконання поставлених завдань щодо створення Української держави і захисту її громадян гетьман П. Скоропадський з перших днів приходу до влади турбувався про створення ефективного державного механізму і охоронного

апарату як його складової частини. Враховуючи досвід своїх попередників, П. Скоропадський усвідомлював, що в умовах загострення анархо-кримінальної ситуації для досягнення визначеної мети необхідні владні заходи як організаційного, так і законодавчого характеру. В умовах кризи нагальним завданням вважав використання в процесі національного державотворення позитивного досвіду створення і функціонування охоронної системи з урахуванням ustalених традицій і конкретних обставин. Були оголошені загальні права та обов'язки громадян, що знайшли відбиток у "Законах про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р., які були надруковані у "Державному віснику" [10].

Наказом гетьмана від 3 травня 1918 р. був затверджений новий український уряд, який очолив отаман-міністр Ради Міністрів і водночас міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб. Найбільш доцільним уряд вважав використання зруйнованої у 1917 р. моделі державного управління Російської імперії, відновлення на території України осередків галузевого і місцевого апарату. У зв'язку з цим було відновлено адміністративно-територіальний поділ, що існував у межах Російської імперії. В Українській державі виділялись вісім губерній, два округи і три градоначальства, які були перейменовані в отаманства. Була здійснена спроба відродження градоначальництва як інституту державної влади, що згодом отримав назву отаманство.

Отаманство розглядалося як форма державної влади в особі градоначальника (отамана) та його канцелярії (управління) на території, відділеній від загального губерньського управління у градоначальство. Тобто значення терміну "отаманство" стосовно періоду Гетьманату прирівнювалось до градоначальництва доби Російської імперії з внесенням коректив відповідно до умов будівництва Української держави.

Термін "отаманщина" у даному випадку не підходить. Його здебільшого вживають при характеристиці пізнішого періоду доби Директорії (1919 – 1920 рр.) при визначенні виду політичного режиму у вигляді особистої військової диктатури; часом трактують як самоправство військових, які захопили місцеву владу шляхом насильства, що заважало повновладцю центральних адміністративних структур і підміняло законну цивільну владу. Така отаманська модель почала формуватися під час повстання Директорії, характерною її ознакою було самовладдя отамана (батьків-отаманів), що вело до безконтрольності місцевої влади самоорганізації сіл

і містечок, розпаду України на 120 окремих республік і поразки національно-визвольної боротьби [11, с. 14].

В Українській державі Павла Скоропадського градоначальницька влада була відновлена в Одесі та Миколаєві як великих портових містах. 28 травня 1918 р. одеським міським отаманом був призначений генерал В. Мустафін. 1 серпня Рада міністрів ухвалила постанову щодо реорганізації управління градоначальника на управління міського отамана. Акт вважався чинним з 1 липня 1918 р. На піврічне утримання управління було встановлено кошторис з 180 тис. крб. [12]. Завдяки активному функціонуванню градоначальництва місто ожило. Вже 14 серпня 1918 р. були відновлені регулярні рейси з Одеси до Болгарії і Румунії [13].

Миколаївське градоначальство очолював генерал Е. де Бонді Він був призначений міським отаманом 13 серпня 1918 р. [4, с. 107; 14, с. 15].

Градоначальництво було також встановлене у м. Києві – столиці Української держави і виведено його зі складу Київської губернії. Столичним отаманом був призначений 13 травня 1918 р. О. Хануков. У відповідності з постановою Ради міністрів від 1 серпня 1918 р. було створене управління київського міського отамана. До столичного отаманства відходили передмістя Києва – Пуща-Водиця, Верхня і Нижня Солом'янка, Батієва гора, Протасів яр, Караваєві дачі, а також ряд висілків Київського повіту. Визначені були штати управління. Оклад отамана, який відносився до IV посадового класу, становив 12 тис. крб. Помічниками отамана призначались інспектор державної варті і санітарний інспектор з окладом 10800 крб. У штаті столичного отамана працювали три старших діловоди, три діловоди і шість їхніх помічників. За вільним наймом набиралися інженер, архітектор та електротехнік. Кошторис на піврічне утримання штатів управління складав понад 203 тис. крб. [15].

Важливим нововведенням гетьманату була державна варта, яка була створена як напіввійськова система органів нагляду і примусу для охорони існуючого в Україні ладу, громадського спокою і порядку, оперативного придушення заворушень, ліквідації або нейтралізації політичних противників режиму [2]. Миська і повітова міліція, створена Центральною Радою, була реорганізована у державну варту і підпорядкована Міністерству внутрішніх справ [16]. Постанова Ради Міністрів Української держави "Про зміну існуючих законів про міліцію і створення державної варті" набула сили закону 18 травня 1918 року. Державній варті визначалось провідне

місце у системі забезпечення правопорядку. Про це свідчить закон "Про Статут державної варти" від 9 серпня, а також Статут "Про організацію департаменту державної варти" від 13 серпня 1918 р., ухвалені Радою Міністрів і затверджені гетьманом [17]. Мережа підрозділів варти охоплювала всю територію Української держави. Такі формування з деякими особливостями були створені і в градоначальствах (отаманствах). В отаманствах першого розряду створювалося кілька відділів (на кожному 250 тис. осіб населення) на чолі з відповідними начальниками, які призначалися та звільнялися за поданням міського отамана. Відділи поділялися на райони з кількістю мешканців до 40 тис. осіб. Кожний район отаманства поділявся на 8 – 10 дільниць (по 5 тис. осіб), якими керували приказні [3, с. 457]. Особовий склад варти розраховувався за формулою: один піший вартовий на дві тисячі населення [3, с. 457].

Постановою уряду "Про утворення Управління київського столичного отамана" від 1 серпня 1918 р. встановлювалися штати столичної державної варти. З метою забезпечення правопорядку м. Київ та його передмістя поділялися на вартові райони. При цьому зазначалось, що будь-які зміни щодо організації функціонування державної варти можуть проводитися за поданням отамана і затвердження міністром внутрішніх справ [12]. Державна варта Київського столичного отаманства складалася з трьох відділів, 17 начальників районів, 17 їхніх старших і молодших помічників, 180 приказних, 17 старших вартових, 360 вартових старшинського складу, 1423 вартових молодшого складу, 50 стражників, 50 посланців. У розпорядженні міського отамана був також додатковий резерв – 150 вартових [3, с. 457]. Кожен начальник району мав канцелярію з п'ятьма службовцями (секретар, три діловоди і реєстратор). Фактично столицю розподілили не на 17, а на 15 вартових районів: Двірцевий, Печерський, Либідський, Новостроєнський, Деміївський, Сторожевський, Володимирський, Бульварний, Солом'янський, Львівський, Святошинський, Подільський, Куренівський, Слобідський, Лук'янівський [4, с. 95].

Одеське градоначальство мало три відділення на чолі зі своїми начальниками. Їм відповідно підпорядковувались 11 начальників районів, 33 їхніх помічників, 170 наказних, 1700 вартових різного рангу. У Миколаївському градоначальстві, яке відносилось до другого розряду, у підпорядкуванні міського отамана, який зосереджував у своїх руках все управління, був інспектор варти. Він виконував обов'язки начальника відділу, який поділявся на п'ять

районів. У начальника кожного району було по 2 помічники. Загалом у місті нараховувалось 40 наказних, п'ять старших вартових, 45 вартових старшого окладу, 400 – молодшого, 20 стражників і 10 посланців. Резерв отамана складав 50 вартових [4, с. 95].

Кадровий склад підрозділів державної варти формувалася здебільшого з колишніх поліцейських, жандармів, наглядачів, городових, офіцерів та унтер-офіцерів. Вони відновлювали функціонування старої агентури, застосовували в несенні служби досвід охоронних структур Російської імперії. Прокурорський нагляд за їх діяльністю мав формальний характер.

У середині вересня 1918 р. гетьман затвердив закон "Про надання Міністрові внутрішніх справ, губернським старостам, столичному та міським отаманам права видавати обов'язкові постанови і накладати покарання в адміністративному порядку за порушення цих постанов". У відповідності до закону міністр внутрішніх справ таке право отримував персонально, а міські отамани, як і губернські старости, – "по узгодженню з МВС видавати не суперечливі щодо закону правила щодо охорони спокою і порядку, а також безпеки життя і майна населення Української держави". Вказаним посадовцям надавалось офіційне право накладати на правопорушника штраф до 3000 крб., ув'язнювати його на термін до трьох місяців або висилати за межі Української держави з обов'язковим повідомленням МВС про обставини справи [4, с. 87]. Такі санкції здійснювалися після рішення комісії з позасудових арештів, які під головуванням старостів і отаманів утворювалися в губерніях і градоначальствах.

На початок листопада 1918 р. територія Української держави, де розташовувались деморалізовані під впливом революційних подій німецькі і австро-угорські війська, на які опирався уряд П. Скоропадського, перетворилася на арену масових безчинств і кримінальних злочинів. Це спричинило введення військового стану на півдні України, у тому числі і в Миколаївському градоначальстві. Одеське градоначальство гетьман оголосив у стані надзвичайної охорони з наданням міському отаману В. Мустафіну додаткових повноважень [4, с. 402]. У критичній ситуації гетьман прагнув зберегти провідну роль у системі державного управління та інших сферах, опираючись на місцеву владу.

Наведені вище факти доводять, що в Українській державі Павла Скоропадського, яка проіснувала дуже короткий час, було створено специфічну модель державного механізму. Характерною рисою



доби Гетьманату була концентрація всієї повноти влади в органах державного управління. Провідну роль відігравав гетьман, повноваження якого поширювалися на сферу законодавчої, виконавчої та судової влади. В умовах перехідного періоду основним завданням градоначальників (отаманів) як представників державної влади на місцях було сприяння стабілізації ситуації у країні, створенні умов для побудови нової моделі державного та суспільного устрою. На функціонування градоначальництва, як і загалом на формування та діяльність органів державної влади цього періоду, мали значний вплив напружені відносини з опозиційними політичними силами, невирішені проблеми в соціальній сфері, діяльність каральних загонів, пов'язана з німецькою окупацією, а також зовнішні фактори – боротьба з більшовиками, виконання зобов'язань мирного договору, підписаному в Брест-Литовську щодо продовольчих поставок до Німеччини та Австро-Угорщини та ін. Проте, як підкреслював П. Солуха характеризуючи діяльність гетьмана Павла Скоропадського, "за сім з половиною місяців впертої, надмірної праці, державна будівля вже стояла. Залишалося ще чимало незакінченого, недоробленого, а дещо й непочатого. Але те, що було вже зроблено, то була вже держава" [18, с. 31].

#### *Література:*

1. Бойко О. Формування території української незалежної держави в часи Української революції (1917 – 1921 рр.) – К., 2007. – 62 с.
2. Мироненко О. Державна варта // Історико-політичні уроки української державності: Енциклопедичний словник. – Київ, Донецьк, 1998. – С. 75 – 76.
3. Пиріг Р. Я. Державна служба в Гетьманаті Павла Скоропадського // Історія державної служби в Україні. У п'яти томах. Т. 1. – Київ: Ніка-Центр, 2009. – С. 449 – 474.
4. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.): Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.
5. Сідак В. Національні спецслужби в період Української революції 1917-1921 рр. – К., 1998. – С. 85 – 90.
6. ПСЗ. – І. – Т. 27. – № 20449.
7. ПСЗ. – І. – Т. 27. – № № 20601; 20755; – Т. 28. – № 21172. – Т. 37. – № 28774.
8. [Самовидець] Недавня Гетьманщина. У 15-ті роковини Гетьманщини з 1918 року. – Чикаго, 1933. – 64 с.
9. Король Н. Як Павло Скоропадський став гетьманом (Уривок зі спогадів). – Нью-Йорк: Бібліотека Наукового Товариства ім. Шевченка, 1967. – 24 с.



10. Державний вістник. – 1918. – 16 травня.
11. Савченко В. Атаманы казачьего войска. – М.: Яуза, Эксмо, 2006. – 416 с.
12. Державний вістник. – 1918. – 8 серпня.
13. Известія. – 1918. – 21 серпня.
14. Ростовець М. Скоропадський і Скоропадчуки. – Канада: "Новий шлях", 1938. – 42 с.
15. Державний вістник. – 1918. – 8 вересня.
16. Державний вістник. – 1918. – 5 червня.
17. Державний вістник. – 1918. – 20 серпня.
18. Солуха П. Договір з Москвою проти гетьмана Павла Скоропадського. – США, 1973. – 381 с.

*Лисакова Т. В., НУ "ОЮА"*

## **ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ НАРОДНИХ ЗАСІДАТЕЛІВ НАРОДНИХ СУДІВ УРСР В 50-х РОКАХ ХХ ст.**

*В статье рассматривается вопрос правового положения народных заседателей в УССР в 50-е годы ХХ ст. Особое внимание уделяется порядку избрания, составу, основным правам и обязанностям народных заседателей в соответствии с законодательством в данный период.*

*In this article an author examines a question about legal position of folk assessors in Ukraine in 50 years of XX century. The special attention is spared the order of electing, composition, basic rights and duties of folk assessors in accordance with a legislation in this period.*

З розвитком української державності в післявоєнний період розширювалася участь народу в здійсненні правосуддя. Змінювався порядок обрання та кількість залучених мас до здійснення правосуддя. У виборах народних судів, які відбулися в післявоєнні роки (в 1948 – 1949 рр., 1951, 1954 та 1957 рр.) кожен раз обиралося по Радянському Союзу більше ніж півмільйону народних засідателів – представників заводів, фабрик, колгоспів, установ, суспільних організацій та військових частин. В зв'язку з прийняттям Верховною Радою СРСР "Основ законодавства про судострій Союзу РСР, союзних та автономних республік" 25 грудня 1958 року, Верховна Рада УРСР 30 червня 1960 року прийняла Закон про судострій УРСР, за яким встановлювався новий порядок виборів народних засідателів. Згідно прийнятого законодавства, народним