

## АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАХОДИ ПОДІЛЬСЬКОГО ГУБЕРНСЬКОГО СТАРОСТИ С. І. КИСЕЛЬОВА

Одним із актуальних завдань вітчизняної науки є вивчення управлінської діяльності на Поділлі органів влади у добу Української Держави 1918 р. Окремі політичні питання історії цього часу висвітлювали А. Антонишин, В. Галатир, П. Григорчук, К. Завальнюк, С. Єсюнін, О. Кравчук, В. Лозовий, І. Ратушняк, О. Яременко та ін. Водночас, форми та методи адміністративної діяльності потребують подальших досліджень на основі аналізу конкретних місцевих управлінських рішень. Відтак, мета цієї статті – розглянути адміністративно-розпорядчі заходи губернської адміністрації Української Держави як історичне джерело.

Після проголошення Української Держави розпочався процес формування місцевих управлінських структур. Головою адміністрації на Поділлі – губернським старостою – гетьман П. Скоропадський 13 травня 1918 р. призначив Сергія Івановича Кисельова (1877–1937 рр.). Він був за освітою юристом, працював у судових установах, мав досвід управлінської діяльності (у 1912–1917 рр. – голова Проскурівської земської управи, в 1917–1918 рр. – в. о. Проскурівського повітового комісара та очільник Проскурівської продовольчої управи). За соціальним станом С. Кисельов був службовцем, мав маєток у с. Заруддя (322 десятини землі<sup>1</sup>). Станом на 1917 р. був членом конституційно-демократичної партії<sup>2</sup>.

Обійнявши посаду губернського старости Поділля, С. Кисельов постав перед завданням реалізації в регіоні декларованої новою владою суспільно-політичної та економічної стабілізації. Професіонал і прагматик з широким світоглядом, людина ліберальних поглядів, С. Кисельов, прагнучи спрямувати процес стабілізації суспільно-політичної ситуації, зокрема відновлення правопорядку у межі закону, приділяв значну увагу такому специфічному виду нормотворчості, як звернення до населення і обов'язкові постанови. Такі дії також обумовлювалися кризовими умовами, наростаючим селянським рухом,

---

<sup>1</sup> Подільські губерніяльні відомости, 26 (8 квітня 1918).

<sup>2</sup> Н. ДОРОШЕНКО-САВЧЕНКО, Початки національної революції на Проскурівщині (Спогад) (2), Свобода. Український щоденник, 250 (29 грудня 1955) 2.

відсутністю в достатній кількості українських силових структур, перебуванням на території Поділля австро-угорських військ. Водночас, С. Кисельов усвідомлював необхідність першочергового налагодження дієздатної влади у губернії. Зокрема, у листі міністру внутрішніх справ 22 травня 1918 р. він відзначив: “Не маючи надійного апарата на місцях, я не вважаю можливим і зручним висувати до населення ті або інші вимоги шляхом видання обов’язкових постанов, які завідомо виконані не будуть і цим самим лишній раз утворюють у населення впевненість в слабкості і новій владі”<sup>3</sup>.

Видавати відповідні розпорядчі документи губернським старостам дозволяла правова база функціонування місцевої адміністрації в Українській державі. Йдеться про “Тимчасове положення про губернських і повітових комісарів” (вересень 1917 р.) і відповідні статті царського “Своду губернських установ” (1892 р.)<sup>4</sup>. Сфера нормотворчості адміністраторів, насамперед, стосувалася права видання обов’язкових постанов щодо охорони правопорядку і припинення дії не відповідних закону розпоряджень органів самоврядування<sup>5</sup>.

Цікаво, що С. Кисельов навіть запропонував такий порядок нормотворчої роботи на місцях, коли б старости надавали копії своїх розпоряджень міністерству внутрішніх справ, що мало їх надсилати іншим губернським адміністраторам для ознайомлення. У разі потреби губернські старости могли б використовувати відповідний досвід у розв’язанні аналогічних питань. Незабаром законодавчий відділ міністерства розповсюдив обіжник, у якому визнано слушною пропозицію С. Кисельова. До Департаменту загальних справ губернським старостам наказувалося пересилати копії їх розпоряджень<sup>6</sup>. Але не всі урядовці міністерств внутрішніх справ позитивно оцінювали активність Подільського губернського старости в царині нормотворчості. Так,

---

<sup>3</sup> Подільський губернський староста Сергій Кисельов (1877–1937) у документах епохи, автори-упорядники: О. М. КРАВЧУК, І. І. РАТУШНЯК, К. В. ЗАВАЛЬНЮК, Вінниця (ТОВ “Нілан-ЛТД”), 2016, с. 90.

<sup>4</sup> *Ibid.*, с. 116.

<sup>5</sup> *Свод губернских учреждений*, Свод законов Российской империи, Санкт-Петербург, 1892, т. 2, с. 42–81.

<sup>6</sup> Т. ХАРЧЕНКО, *Реформування органів місцевої адміністративної влади за доби гетьманату П. Скоропадського (1918 р.)*, Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. Серія: Політологія і етнологія, вип. 9 (К., 1999) 48.

## І. Ратушняк, Адміністративні заходи...

заступник міністра внутрішніх справ В. Рейнбот скептично відзначав у своїх спогадах, що “Кисельов мріяв все перемогти і всього досягти солодкими, багатослівними промовами і друкованими зверненнями”<sup>7</sup>.

Звернення і обов’язкові постанови публікувалися у місцевій пресі, зокрема в офіційному виданні адміністрації – газеті “Подільські губерніяльні відомости”. Зазвичай ці документи підписував губернський староста С. Кисельов та керівник його канцелярії І. Гербст. У вигляді листівок зазначені документи вивішувалися у громадських місцях. Звернення до населення публікувалися українською і російською мовами. Цитати зі звернень і постанов Подільського губернського старости подані у статті зі збереженням мови цих текстів.

Одна з перших постанов С. Кисельова як губернського старости стосувалася курсу обміну валют і була датована 24 травня 1918 р. У ній населення повідомлялося, “що, згідно з распорядженням Державного Уряду, одна Австро-Угорська корона рівняється ½ карбованця або 50 коп. і одна Германська марка рівняється ¼ карбованця або 75 коп.”. За цим курсом всі установи і населення губернії зобов’язувалися “приймати крони і марки при усіх без винятку платіжах”. У постанові зазначалося, що “особи, винні в відхилі від прийняття корон і марок по вище зазначеному курсові, а також і вище згаданих грошових знаків і купонів, або помічені в спекуляції при розміні грошів або в зломисній агітації і росповсюдженні хибних чуток що до цих грошів, будуть каратися ... штрафом до 3000 карб. або арештом до 3-х місяців...”. Постанову разом з С. Кисельовим підписали Подільський губернський комендант С. Сароченко та командир австро-угорських військ у Кам’янці-Подільському генерал-майор Бауковац<sup>8</sup>.

Перше офіційне звернення губернського старости С. Кисельова “До населення Поділля” від 1 червня 1918 р. повідомляло про головні завдання влади Української Держави та акцентувало на необхідності відновлення порушених майнових прав. Застереження селян від впливу агітаторів С. Кисельов прагнув раціонально обґрунтувати:

---

<sup>7</sup> Гетман П. П. *Скоропадський. Україна на переломі. 1918 год: збірник документів*, отв. ред. и отв. сост. О. К. ИВАНЦОВА; сост. Е. В. БАЛУШКИНА, Н. В. ГРИГОРЧУК, Е. И. КРИВОРУЧКО, К. Г. ЛЯШЕНКО, Москва (Политическая энциклопедия), 2014, с. 70.

<sup>8</sup> *Подільські губерніяльні відомости*, 52 (8 червня 1918).

“Нехай населення ... твердо пам’ятає, що право власності є основа добробуту не тільки одних володарів, но і всього населення і всьєї держави, нехай населення не йде за злочинними закличками тих осіб, котрі вже немилосердно обдурили його, обіцяючи, що руйнування і нищення господарств володарів преведе до загального щастя народу і лишиться непокараним. Ви самі, селяни, бачити до чого привели ці обіцянки. Загальне хижацьке рубання величезних лісних участків, а з ним можлива зміна клімату, нищення племенного скота, нищення і псування сільськогосподарських машин, орудій, інвентаря, зруйнування будинків і садів все се шкода не тільки окремим властникам, – се шкода всьому населенню, всій державі. Но ви, селяне, стежили і за тим, що після грабіжу і знищення господарств великих володарів, грабили заможних селян і накінець перейшли до бідних. Наступила загальна розруха, з’явилася ненависть всіх до всіх і до всього; розбійства, насильства, грабіжі і вбивства участились і стали таким постійним явищем, що серед цих ужасів зробилось неможливим спокійно жити і працювати нікому, ні бідному, ні багатому”.

Далі губернський староста повторював урядову обіцянку підтримати малоземельне і безземельне селянство у купівлі землі.

“Українська Держава, – підкреслював С. Кисельов, – тепер в першу чергу вжيه рішучих засобів створити державність, укріпити владу судову і адміністративну і не зупиниться ні перед якими засобами в боротьбі з ворогами ладу, роблячи в той же час повну підмогу людям доброзичливим в справі охорони і особистої і маєткової безпеки. Закликаючи через се населення до росудливості, спокою і підмоги Правительству в встановленню необхідного державного ладу, я попереджаю, що невиконання домогань правительственной влади, порушення ладу і вірного провадження господарського життя, будуть слідкуватися мною самим суворим образом і самими суворими способами”.

Від населення категорично вимагалось:

“1) Негайно припинити рубання казенних і приватних лісів і нищення молодняків і повернути казенним лісничим і приватним володарям всі самовільно нарубані матерьяли і дрова. 2) Охороняти засіви і не допускати псування їх і випасу худобою. 3) Повернути володарям все награване, украдене, захоплене і незаконно придбане в них майно і сільськогосподарський інвентарь... 4) Не перешкоджати володарям, арендаторам і їх служачим вступати в керування своїм маєтком і встановляти своє господарство. 5) Виявляти повну допомогу бувшим членам

## І. Ратушняк, Адміністративні заходи...

земельних комісій і комітетів, до яких я пред'явив особіне домогання про повернення всього, що їми прийнято було в інвентарю, насіння і інше на сховання і учот в господарствах приватних володарів... Невиконавші добровільно сих моїх домагань, будуть примушені до цього силою і будуть покарані. Ті ж, хто по тим чи іншим причинам не будуть мати можливості виконати це домогання, повинні ввійти в добровільну згоду з володарями, чи арендаторами і заручитися писаним про се посвідченням володарів”<sup>9</sup>.

Зазначена постанова не привела до добровільного повернення селянами майна поміщикам. Сумнозвісним явищем у сільських місцевостях Поділля стали так звані карні експедиції, які у приватному порядку організовували поміщики.

1 червня 1918 р. С. Кисельов підписав обов'язкову постанову про порядок зберігання вогнепальної зброї. Збереження вогнепальної зброї без особливого дозволу заборонялась. Наявні дозволи на зброю зберігали чинність до 15 червня 1918 р., а нові – мали бути видані “повітовими старостами в згоді з місцевою австрійською командою...”. Порушники постанови підлягали покаранню в адміністративному порядку штрафом до 3000 карб. або арештом до 3-х місяців, а також притягненням “до суду за присвоєння каззонного імущества”<sup>10</sup>. 29 червня 1918 р. Подільський губерньський староста в своєму оголошенні закликав населення до здачі військово-інженерного майна. На це відводилося два тижні. Відповідне майно мало бути передане сільським старостам, волосним старшинам, представникам варті. У випадку невиконання постанови, винні підлягали “карі за присвоєння скарбничного майна”<sup>11</sup>. Виконання зазначених постанов також не відбувалося на добровільних засадах. Цікаво, що 18 червня 1918 р. С. Кисельов підписав інструкцію місцевим органам влади щодо здійснення роззброєння населення. У ній рекомендувалося:

“1) Знову підтвердити населенню, через сільських старост, з вказівкою остаточного терміну, свої накази про здачу зброї, з попередженням про суворі покарання тим, які не виконали вимоги. 2) Доручити сільським старостам або особливо довіреним особам (в останньому випадку за плату) встановити в 4–5 селах самих неспокійних, у кого з селян і де

---

<sup>9</sup> Подільські губерніяльні відомости, 53 (12 червня 1918).

<sup>10</sup> Подільські губерніяльні відомости, 54 (15 червня 1918).

<sup>11</sup> Подільські губерніяльні відомости, 65 (7 серпня 1918).

схована або зарита та чи інша зброя. 3) В призначені дні за угодою з Австрокомандою авторитетні представники Державної варти повинні ... відправитися з достатньою військовою частиною в ці села, знову поставити населенню вимогу про здачу зброї, організувавши добросовісне його виконання годинною-двома і оголосити, яку кару уповноважені Австрійські війська [можуть] застосувати до осіб, які не віддали зброю і в цей строк. 4) Потім здійснити обшуки у осіб, які раніше будуть виявлені сільськими старостами або довіреними особами, знайти у них зброю і негайно застосувати до них ту кару, яка була оголошена Австрійським командиром... Авторитет влади не припускає в цих випадках коливань і вимагає безумовного приведення у виконання оголошених погроз, якими б суворими вони не були б. 5) Після застосування такого порядку обеззброєння в трьох-чотирьох селах, потрібно оголосити про досягнені результати особливим наказом іншим селам і, вказавши на важкі наслідки невиконання вимог уряду, знову закликати населення до слухняності владі, призначити новий термін для здачі зброї і після закінченні його знову застосувати вказаний в пунктах 2 і 3 порядок обеззброєння, піддаючи непідкорення ще більш суворими покараннями, на які уповноважені Австрійські військові частини...”<sup>12</sup>.

Водночас, обмежувалися громадянські права. 16 червня 1918 р. підписано Обов’язкову постанову про заборону зборів громадян без дозволу старост. Під зборами громадян мались на увазі “усякі збіри охвірування карнавки (кружечні) по записним листам і інші, а також добродійні або на чию небудь користь вечірки, гуляння, концерти, вистави, спектаклі, бали, машкари, лотарєї, лекції, читання і інші, як в помешканнях, так і на відкритих місцях”. За порушення постанови встановлювався штраф до 3000 крб. або арешт на термін до 3 місяців<sup>13</sup>. Зазначена постанова спрямовувалася насамперед на обмеження діяльності агітаторів. Але на практиці вона вилилася у часту заборону повітовими старостами діяльності українських “Просвіт”, що викликало необхідність врегулювання зазначеного питання С. Кисельовим 10 вересня 1918 р.<sup>14</sup>.

Застереження селян від підтримки агітаторів і повстанців містилося в оголошенні до населення, підписаним С. Кисельовим 28 червня 1918 р. Губернський староста повідомляв, що

---

<sup>12</sup> Подільський губернський староста Сергій Кисельов (1877–1937)..., с. 112.

<sup>13</sup> Подільські губерніяльні відомости, 55 (19 червня 1918).

<sup>14</sup> Подільський губернський староста Сергій Кисельов (1877–1937)..., с. 156–157.

## І. Ратушняк, Адміністративні заходи...

“понад десяти тисяч більшовиків... прагнули здійснити висадку у Міуській затоці поблизу Таганрога з метою нового руйнівного походу на Україну, нових пожеж, пограбувань, насильства і вбивств. Війська Центральних Держав швидким і рішучим ударом 14 червня остаточно знищили цих більшовиків ... Цим була знищена нова спроба з боку більшовиків внести смуту і незгоди в середовище мирного населення України, що потребує спокою і ладу, поставити його перед пам'ятними нам жахами громадянської війни і володарювання більшовиків. Тим не менш, ... агенти з ворожих держав ... продовжують і в теперішній час підбивати селян в південній частині Київської та північної частини Херсонської губернії на повстання проти військ центральних держав... і проти ладу в країні... Заради порядку і добробуту України, для уникнення кривавих покарань і невинних жертв, пропоную населенню не вірити агітаторам, не піддаватися переконанням англійських, американських і інших агентів, які через наші голови зводять рахунки з Центральними Державами і негайно після виявлення передавати їх в руки військової та поліцейської влади”<sup>15</sup>.

У процесі відновлення правопорядку С. Кисельов також приділяв увагу підтримці у належному стані громадських дворів і вулиць Кам'яця-Подільського. У відповідній постанові, з огляду на тогочасні реалії, вражає турбота губернського старости про санітарний стан столиці Поділля<sup>16</sup>. “Обов'язкова постанова про підтримання в належному стані громадських дворів і вулиць Кам'яця-Подільського” була підписана 18 липня 1918 р. Губернський староста наказував: “...з метою більш успішної боротьби зі злочинністю, а також з метою утримання дворів і вулиць в санітарній чистоті, зобов'язую домовласників м. Кам'яця-Под. великих дворів, де є декілька квартир або магазинів, утримувати по одному двірнику на окремий двір, і дрібних домовласників – по одному двірнику на декілька дворів, але не більше як на 5–10 дворів...”. Двірники, зокрема, мали чергувати ночами у будинках і стати “найближчими помічниками чинів варті у справі боротьби зі злочинністю...”. Домовласники, що не виконали цієї постанови підлягали штрафуванню до 3 тис. крб. або до 3-х місяців<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 1793, оп. 1, спр. 13, арк. 24–24зв.

<sup>16</sup> Подільський губернський староста Сергій Кисельов (1877–1937)..., с. 16.

<sup>17</sup> ЦДАВО України, ф. 1793, оп. 1, спр. 3, арк. 29.

Серед економічних заходів губернського старости Поділля варто відзначити “Обов’язкову постанову по боротьбі із спекуляцією продуктами харчування і предметами першої необхідності” від 18 липня 1918 р. Вона передбачала створення під головуванням старост комісій з боротьби зі спекуляцією. Постанова забороняла займатись торгівлею тим, хто не мав відповідних свідоцтв на цю діяльність. Торгівцям заборонялось закупувати продукти харчування за межами ринків і спеціально влаштованих місць. За порушення зазначеної постанови встановлювався штраф 3 тис. крб. або ув’язнення до 3 місяців. Штрафи передбачалося направляти у фонд найбіднішого населення<sup>18</sup>. Губернський комендант Поділля 2 серпня 1918 р. відзначив: “Особливо хвилює громадянство дорожнеча і спекуляція на продукти першої необхідності. Губернським старостою видана обов’язкова постанова для боротьби зі спекуляцією, що і робить гарний наслідок”<sup>19</sup>. Проте, зазначена постанова боролася зі спекуляціями і не могла подолати її вихідну причину – продовольчу проблему, викликану загальною кризою сільського господарства під час Першої світової війни та посилену вивезенням продовольства німецькими та австро-угорськими військовими.

Зрештою, як свідчать обов’язкові постанови С. Кисельова, видані у липні–вересні 1918 р., в аграрній сфері було відновлено приватну власність, але, не ринкові методи господарювання. Примусового характеру набув навіть збір врожаю на полях поміщиків. Так, 24 липня 1918 р. С. Кисельов видав постанову, що всі роботи на полях землевласників покладаються на сільські громади, де відбувалося пограбування маєтків. Передбачалося грошова або натуральна оплата праці селян<sup>20</sup>. Реалізацію цієї постанови забезпечували спеціальні загони австрійців, підрозділи Державної варті або комендантські сотні. 26 липня 1918 р. у своїй обов’язковій постанові С. Кисельов констатував, що майно поміщикам ще не всюди повернуто. Він знову вимагав від селян негайно повернути живий і мертвий інвентар і, за узгодженням з поміщиками, відшкодувати вартість того майна, що неможливо повернути. Водночас він категорично забороняв карні експедиції. За немо-

---

<sup>18</sup> Подільські губерніяльні відомости, 64 (3 серпня 1918).

<sup>19</sup> Державний архів Вінницької області, ф. Р-1196, оп. 1, спр. 32, арк. 182.

<sup>20</sup> Подільські губерніяльні відомости, № 62 (27 липня 1918).



## І. Ратушняк, Адміністративні заходи...

жливістю досягнення згоди між селянами і поміщикам справи мали бути передані до земельних комісій<sup>21</sup>. Відзначимо, що зазначена постанова забороняла карні експедиції у той час, коли за їх допомогою поміщицька власність вже була відновлена.

Аграрних відносин також стосувалося оголошення С. Кисельова від 5 серпня 1918 р. із закликом до “боржників Селянського земельного банку до здорового глузду і пропоную їм негайно попідкнутися про внесок належних банку виплат”. До відома селян доводилося, що у січні 1919 р. відбуватимуться “публічні торги на маєтки несправних платників банку”<sup>22</sup>.

30 вересня 1918 р. С. Кисельов підписав своє друге звернення “До населення Поділля”<sup>23</sup>. У ньому визнавався повільний і важкий характер відновлення правопорядку, зокрема у аграрній сфері, де констатовався антагонізм у відносинах селян і поміщиків. “На жаль, у багатьох випадках, ні селяни, ні землевласники не підкорилися вимогам Уряду”, зауважував С. Кисельов те, що селяни не бажали відновлення поміщицького землеволодіння, а поміщики – відновлювали його самовільно, протизаконними методами (шляхом карних експедицій – *Авт.*). Губернський староста знову закликав селян повернути нагробоване майно і домовитися з землевласниками про відшкодування збитків або звернутися до повітових земельно-ліквідаційних комісій. “Жодні самовільні покриття збитків чи за допомогою союзних військ, чи Державної Варти або іншим способами допущені не будуть”, – стверджував С. Кисельов. У відновленні правопорядку губернський староста закликав допомагати владі всі верстви населення, зокрема вчителів, духовенство, землевласників, земців. На завершення староста підкреслював:

“я не можу обійти мовчанням того потворного явища, яке, деінде, виразилося у негарному відношенні до української мови і національності з боку окремих груп населення і навіть представників влади. Подібному явищу не повинно бути місця у правильно організованій Державі, а тим більше в Українській Державі, і тому, закликаючи всі національності Поділля до дружнього співробітництва для його добробуту, запрошую

---

<sup>21</sup> Слово Подолли, 66 (3 августа 1918).

<sup>22</sup> ЦДАВО України, ф. 1793, оп. 1, спр. 13, арк. 9.

<sup>23</sup> Подільські губерніяльні відомости, 83 (9 жовтня 1918).

населення дотримуватися повної лояльності і доброзичливого ставлення до Української Держави”.

Отже, адміністративно-розпорядчі дії Подільського губернського старости С. Кисельова є важливим джерелом внутрішньої політики гетьманату у регіоні. Насамперед вони засвідчують регіональні особливості реалізації політики Української Держави щодо відновлення правопорядку і приватної власності. У них помітне прагнення С. Кисельова до певної державної пропаганди. Водночас, зазначені розпорядчі документи показують неоднозначність результатів внутрішньої політики Української Держави щодо відновлення дореволюційних соціально-економічних відносин, незважаючи на окремі позитивні наслідки функціонування гетьманської адміністрації.