РОЗДІЛ 9.
Українська Держава

1. Авторитарно-консервативний режим П.Скоропадського: недосконалість державної моделі

29 квітня 1918 р. стало рубіжною віхою в динамічному перебігу Української революції. Завершився її перший національно-демократичний етап. У результаті державного перевороту постала інша форма правління – Гетьманат Павла Скоропадського, офіційно іменований Українською Державою.

Провідна роль у зміні чинного ладу в Україні належала вищому командуванню (Oberkommando) та посольству Німеччини в Києві. Саме військовики і дипломати визначали форму нового державного утворення, кандидатуру глави і коло його зобов'язань перед Німеччиною.

Вони зупинили свій вибір на генерал-лейтенантові П.Скоропадському – відомому військовому діячеві, нащадку українського гетьманського роду. Напередодні перевороту начальник штабу німецьких військ генерал В.Гренер запросив його до себе і ознайомив з низкою вимог, які він мав прийняти в обмін за підтримку німецької сторони у справі державного перевороту. П.Скоропадський пізніше ці вимоги називав «проектом угоди зі мною», хоча фактично це був ультиматум. Основні положення цього документа вимагали: визнати договори Центральної Ради з німцями; врегулювати валютні відносини; встановити «правильний» контроль за вивозом продовольства; гарантувати отримання продуктів німецькими гарнізонами на місцях; скликати сейм та створювати армію лише за умови дозволу німецької влади; впорядкувати судочинство; відновити вільну торгівлю; надати відповідні преференції Німеччині на купівлю хліба та сировини[1]. Усі ці умови П.Скоропадський прийняв.

29 квітня Всеукраїнський хліборобський конгрес, на який прибуло близько 6,5 тис. представників від 8 губерній, проголосив П.Скоропадського гетьманом України[2]. Цим же днем датовані й два основоположних документи нової влади – «Грамота до всього українського народу» і «Закони про тимчасовий державний устрій України»[3]. Грамотою П.Скоропадський проголосив себе гетьманом всієї України, розпустив Центральну Раду та її інститути. Сповіщалося також про видання найближчим часом закону про новий порядок виборів до Українського Сейму.

Грамотою у повній мірі відновлювалися «права приватної власнос-

ті – як фундаменту культури і цивілізації», оголошувалася повна свобода купівлі-продажу землі. Містилася й декларація щодо забезпечення прав робітничого класу, особливо залізничників. Завершувався документ запевненням гетьмана, що головною його метою є «користь і благо народу і всім нам дорогої України».

«Закони про тимчасовий державний устрій України» складалися з семи актів, чинних до обрання майбутнього Сейму. Першим законом «Про Гетьманську владу» проголошувалася виключність повноважень гетьмана в межах усієї Української Держави. Він призначав голову уряду, затверджував і звільняв його склад, мав право призначення та звільнення інших урядовців. Гетьман здійснював керівництво зовнішньою політикою держави, був верховним командувачем збройних сил, йому належало право амністії громадян тощо. Закон «Про Раду Міністрів та про Міністрів» покладав на уряд як законодавчі, так й управлінські функції. Рада Міністрів, прем'єр-міністр і міністри були відповідальні перед гетьманом за свою діяльність загалом і кожен окремо. Законом «Про віру» «первенствуючою» визнавалася віра християнська, православна. Представникам інших релігій надавалося право вільного віросповідання і богослужіння за їх обрядами.

Закон «Права і обов'язки Українських Козаків і громадян» гарантував недоторканність особи, оселі, власності, свободу мирних зібрань висловлювань і друку, вибору місця проживання і праці, об'єднання в спілки, не противні закону. Захист Вітчизни оголошувався святим обов'язком козаків і громадян.

Закон «Про Генеральний Суд» кваліфікував цю установу як «вищого охоронителя і захисника закону та Вищий суд України в справах судових та адміністративних». Усі генеральні судді призначалися гетьманом. Окремим законом встановлювався порядок розробки та ухвали Радою Міністрів законів, затвердження їх гетьманом і набуття чинності[4].

Цей комплект нашвидкуруч складених законів увесь нетривалий період функціонування Української Держави виступав її фактичною конституцією. За дорученням П.Скоропадського їх підготував колишній царський сановник, правник О.Палтов, спираючись на «Основний закон Російської імперії» (квітень 1906 р.). У своїй сукупності ці акти мали забезпечити максимальну концентрацію влади в руках однієї особи – гетьмана.

Організатори державного перевороту в пошуках альтернативної форми влади звернулися до досвіду української козацької держави XVII ст., сподіваючись у такий спосіб зіпертися на національну традицію та вивести з неї відновлення Української Держави. Певної легітимності та спадковості цій конструкції мала надавати постать П.Скоропадського – нащадка давнього гетьманського роду.

Визначення політичної і правової сутності нового Гетьманату й досі залишається актуальною науковою проблемою. Як і дев'ять десятиліть

тому, не бракує контраверсійних оцінок, що продовжують стару історіографічну схему поділу на адептів і опонентів Української Держави 1918 р.

Окремі сучасні дослідники намагаються довести, що новітній Гетьманат зводився на ідеологічних засадах українського консерватизму. Зокрема, В.Потульницький стверджує, що «Гетьманат 1918 р. не був «переворотом», а реставрацією, був не німецькою інтригою, а результатом розвитку всієї модерної історії української традиційної еліти-шляхти, як правобережної, так і лівобережної; не був наповнений російською сутністю, а був закономірним результатом збереженості саме власної української національної орієнтації з боку української еліти і їх прагнень, що тривали близько півтора століття до реставрації традиційної держави – Гетьманату»[5].

Таке твердження не має достатньої аргументаційної бази. Активізація навесні 1918 р. правоконсервативних кіл ґрунтувалася не стільки на державно-самостійницьких устремліннях, скільки на приватновласницьких інтересах, яким загрожували соціалістичні експерименти Центральної Ради. Насправді ж такої традиції в тогочасному українському суспільстві вже не існувало. Намагання виводити основи державного ладу з устроїв козаччини від самого початку вилилося у штучні спроби надати владній конструкції певної архаїчної атрибутики.

В.Кучабський кваліфікував Гетьманат як державне утворення штучне і випадкове. Він вважав, що в Україні політиків з консервативними поглядами, котрі стояли на засадах української національної свідомості та сепаратизму щодо Росії, було надзвичайно мало. А ті сили, які в гетьманській реставрації вбачали користь, були повністю російськими або зрусифікованими. До них належали великі землевласники, промисловці, представники торгово-фінансового капіталу, стара бюрократія, офіцерський корпус колишньої царської армії. Всі вони ненавиділи ідею незалежної України і всупереч усьому мріяли про відродження російської імперії. В.Кучабський назвав це найбільшим протиріччям, що лежало в основі Гетьманату як державного ладу[6].

І.Рудницький-Лисяк також вважав, що «державний лад гетьманщини 1918 р. не мав усіх рис справжнього, органічного правопорядку і спирався не так на сили місцевого консерватизму, як на багнети 300-тисячної німецької окупаційної влади»[7].

Пояснюючи нежиттєздатність Гетьманату, сучасний дослідник М.Попович також наголошує, що «не було в українській традиції стабільних формотворень, що їх намагалася намацати в темряві консервативна суспільна думка»[8].

Апокрифічність українського консерватизму яскраво виявилася у відсутності серед тогочасних політичних сил партії консервативного спрямування. Хоч сам П.Скоропадський вважав, «що попередньо буде створена партія, яка бачить у врятуванні Батьківщини необхідність

створення сильної влади в особі диктатора – Гетьмана»[9]. Заснована ним навесні 1918 р. Українська народна громада не стала такою партією і, виконавши роль інструмента державного перевороту, припинила існування. Найвиразніший репрезентант українського політичного консерватизму – демократично-хліборобська партія, спочатку підтримала гетьмана, а згодом виступила проти нього з огляду на «неукраїнськість» уряду.

Немає одностайності й в оцінці форми та ступеню легітимності гетьманського правління. Сам П.Скоропадський домагався диктаторських повноважень для наведення в краї «спокою і ладу» на період до скликання Сейму. Його опоненти, провідні діячі поваленої Центральної Ради, характеризували гетьманський режим як маріонетковий, цілком залежний від німецького командування[10]. Англійський історик О.Файджес також наголошує на маріонетковому характері гетьманської держави[11]. Аналогічної думки дотримуються й окремі сучасні вітчизняні дослідники. Український правник О.Мироненко вважає, що Гетьманат – це «український різновид давно відомої в історії людства класичної маріократії»[12].

Хоч залежність П.Скоропадського від союзників була очевидною, все ж Гетьманат мав формальні ознаки самостійної держави: умови Брестського миру, визнання іншими державами, дипломатичні відносини, міжнародні угоди тощо. Що ж до Четверного союзу, то Гетьманат, скоріше, був державою-сателітом.

Досить точно сутність Гетьманату визначив М.Стахів: «це типова одноособова самозванча диктатура, яка виникла шляхом державного перевороту, причому перемогу йому під час перевороту дала виключно чужа військова сила. Переворот Павла Скоропадського з погляду конституційного права Української Держави вповні безправний»[13]. І.Рудницький-Лисяк уважав, що оскільки в Україні не існувало монархічної традиції, то «квазідинастичних претензій гетьмана Павла Скоропадського було не досить, аби надати його правлінню аури легітимності»[14].

Очевидно, легітимність державних утворень на території України у 1917–1920 рр. треба розглядати в контексті подій, які нерідко визначалися революційною чи політичною доцільністю. Постання Центральної Ради спиралося на волевияв великої частини суспільства. Необхідність її повалення П.Скоропадський також обгрунтовував «категоричними домаганнями трудових мас». На їх волю покладалася й Директорія, піднімаючи збройне повстання проти гетьманського режиму.

Безперечно, державний переворот був далеко не правовим шляхом приходу до влади. Однак обрання П.Скоропадського на Всеукраїнському хліборобському конгресі, походження з гетьманського роду, генеральське звання і навіть колишня належність до царської аристократії робили його постать найбільш прийнятною на чолі нового Гетьманату. До того ж задекларована тимчасовість правління і відмова від наступної

династичної спадкоємності дещо пом'якшували фактичне захоплення влади П.Скоропадським. Саме це не дає підстав оцінювати гетьманський режим як авторитарний.

Сам гетьман був переконаний, що тільки наділена диктаторськими повноваженнями особа може врятувати країну від того кризового стану, в якому вона опинилася. Не випадково в програмі очолюваної ним Української народної громади також містилося положення про зосередження влади у руках диктатора-гетьмана[15]. Прикметно, що відразу після перевороту й німецькі урядовці розглядали правління П.Скоропадського як диктаторське, систему суворого абсолютистичного централізму. Я.Пеленський характеризує гетьманський режим як «бюрократично-воєнну диктатуру»[16], оскільки він спирався на німецьку мілітарну силу, колишню царську цивільну та військову бюрократію. Однак це не класична диктатура з огляду на залежність від іноземного окупаційного чинника та доволі широких прерогатив уряду.

В умовах авторитарного правління, деформованої політичної системи, іноземної залежності ключову роль у розбудові держави відігравав її глава. Від бачення моделі майбутнього устрою, здатності обстоювати самостійно-державницькі позиції, політичної орієнтації та ментальності першої особи визначальним чином залежали здобутки і невдачі Української Держави. Найповніше обґрунтував «роздвоєну лояльність» гетьмана Я.Пеленський. Він вважає, що той був людиною двох культур – української і російської. З першою його пов'язувало родове походження, яке сформувало у нього територіальний патріотизм. Водночас він був продуктом російської системи, для якого вирішальними були не культурно-етнічні моменти, а соціальний статус, кар'єра, зв'язки з царським двором. Зречення імператора формально звільнило його від присяги, однак роздвоєна ментальність залишалася. І, як слушно зауважує Я.Пеленський, вона «безумовно, відіграла роль у подальших політичних рішеннях»[17]. Насамперед це виявилося в його уявленнях про побудову української держави та її місце в російському постімперському просторі.

Дихотомна ідейно-політична свідомість П.Скоропадського була суттєвим гальмівним чинником на шляху формування його державно-самостійницьких поглядів. У спогадах він щиро визнає, що «незалежність, якої тоді доводилося суворо притримуватися через німців, які твердо стояли на цьому, для мене ніколи не була життєвою, але я думав, – та так би воно й було, – німці змінили б свою політику у бік федерації України з Росією». За його переконаннями, Україна на існування мала повні підстави, але як складова частина майбутньої російської федерації[18]. Крім німців, гетьман мав рахуватися з опозиційними соціалістичними партіями і постійно декларувати наміри будівництва незалежної держави.

Формування Ради міністрів стало першим випробуванням на

українськість політики гетьмана. Готової команди управлінців він не мав. Вибір отаманом (головою) уряду одного з діяльних членів УНГ М.Устимовича – вихідця з давнього старшинського роду, великого землевласника, виявився невдалим. Добір міністрів було доручено М.Василенку – відомому українському діячеві, члену партії кадетів. Уже ретроспективно П.Скоропадський стверджував, що домагався аби «кабінет був як можливо українським». Хоча він не пояснює, який саме сенс вкладав у це поняття. Але персональний склад уряду доводить, що малися на увазі етнічні ознаки, а не представництво українських політичних партій, з якими й асоціювалося національно-українське. Єдиною партією, кілька посланців якої гетьман хотів бачити в уряді, були українські соціалісти-федералісти. Обізнаний з їхньою ліберально-буржуазною програмою, П.Скоропадський називав їх «кадетами 3-го сорту».

Відмова українських соціалістичних партій від участі в уряді розв'язала йому руки і дозволила швидко сформувати кістяк Ради міністрів. 2 травня відбулося її перше засідання. Головою уряду став Ф.Лизогуб – відомий земський діяч, октябрист. Міністрами були призначені: шляхів сполучень – Б.Бутенко, активіст Української народної громади, досвідчений інженер-залізничник; праці – Ю.Вагнер, професор Київського політехнічного інституту, кадет; судочинства (юстиції) – М.Чубинський, професор Харківського університету, кадет; здоров'я та опіки – В.Любинський, лікар-фармаколог, член Української народної громади; фінансів – А.Ржепецький, фахівець у фінансових справах, кадет; продовольства – Ю.Соколовський, учений агроном і земський діяч, кадет; торгівлі і промисловості – С.Гутник, голова Одеського біржового комітету, кадет; державним контролером – Г.Афанасьєв, директор Державного банку у Києві; земельних справ – В.Колокольцев, учений агроном, земський діяч, землевласник; В.Зіньківський, професор Київського університету, відомий громадський і релігійний діяч, кадет; військовим міністром – генерал-лейтенант О.Рогоза, колишній командувач армії; державний секретар – І.Кістяківський, відомий учений-правник, адвокат[19].

Рада міністрів була сформована фактично без українських соціалістичних партій. Спочатку відмовившись від участі в уряді, згодом вони вдалися до енергійних заходів, щоб через німецьке командування змінити склад уряду. Однак їм було заявлено, що вже пізно. Єдиним соціалістом – членом уряду став Д.Дорошенко (УПСФ) після виходу з партії та письмових запевнень послу А.Мумму в повній лояльності до Німеччини. Недопущення до уряду представників соціалістичних партій було цілком логічним кроком з боку гетьмана і німців. Навіщо було здійснювати державний переворот, щоб у новій Раді міністрів знову домінувала лівосоціалістична більшість?

Сформований в основному з кадетів уряд відразу дав підстави опозиційним силам звинуватити його в неукраїнському характері. Зокрема,

в меморандумі соціалістичних партій зазначалося: «Кабінет міністрів не є українським за своїм складом і по своїй політичній орієнтації»[20]. Такої ж думки дотримувалися й німецькі аналітики. Так, фахівець з українських справ П.Рорбах на початку травня відвідав Київ і у звіті канцлеру Ф.Гертлінгу писав: «нинішній (гетьманський) кабінет орієнтується на Велику Росію і намагається привести Україну в лоно Москви. Йому просто не можна довіряти, оскільки він складається в основному з кадетів»[21]. А прогноз німецької соціал-демократичної газети «Vorwarst» взагалі вражаючий: «немає сумніву, що ці елементи, які сьогодні прийшли на Україні до панування, з одвертими обіймами кинуться до Росії, як тільки у Москві більшовицьку владу замінить влада буржуазна»[22]. Як відомо, це сталося навіть раніше.

Такий склад уряду відповідав уявленням П.Скоропадського про будівництво Української Держави та завданням ліберальних соціально-економічних реформ. Майже всі міністри – українська за походженням, «малоросійська» за ментальністю земсько-ліберальна інтелігенція, здатна до проявів місцевого патріотизму і налаштована на розбудову краю, але не самостійної України, особливо поза російським контекстом.

Переважна більшість міністрів фахово була підготовлена до керівництва галузевими сферами діяльності набагато більше, ніж урядовці УНР. Це засвідчила певна економічна стабілізація та здобутки в культурному будівництві. Однак політична позиція членів уряду – кадетів довела, що визнання самостійності з їхнього боку було ситуативним і розглядалося як необхідний етап на шляху федеративної чи монархічної Росії. Не випадково у середині жовтня, побоюючись посилення самостійницьких проявів у політиці гетьмана, вони згуртовано виступили з заявою, в якій головне завдання Української Держави вбачалося у допомозі скиненню більшовицького ярма і «зміцненню державності на всій протяжності колишньої Російської імперії»[23].

Цей виступ декому з міністрів-кадетів коштував посад. До уряду були введені українські діячі А.В'язлов, В.Леонтович, М.Сливинський, П.Стебницький. Однак невдовзі розвиток міжнародної ситуації примусив П.Скоропадського зробити різкий крен політичного курсу вправо. Гетьманською грамотою від 14 листопада визначалися засади майбутньої політики України: «Їй першій належить виступити у справі утворення всеросійської федерації, якої конечною метою буде відновлення великої Росії»[24]. Поза сумнівом, таке рішення П.Скоропадського було зумовлене не тільки складністю міжнародної кон'юнктури, але й його роздвоєною ментальністю, російський компонент якої у тогочасних обставинах виявився превалюючим. Подальша праця в уряді представників національно-патріотичних сил була унеможливлена. Його залишили нещодавно введені міністри, а нове поповнення склали діячі правих, проросійських поглядів. Прем'єром став С.Гербель – херсонський поміщик, колишній царський чиновник, гофмейстер. В оприлюднений 15

листопада програмі дій уряду першочерговим завданням визначалося відбудування єдиної Росії на федеративних основах. Містилися тут й традиційні для гетьманських та урядових заяв положення про необхідність виборів до Сейму, проведення земельної реформи, поліпшення умов праці тощо[25].

Насправді ж останній склад Ради міністрів діяв в умовах надзвичайного стану, головним чином дбаючи про «оборону краю», «охорону громадського порядку». Основні рішення стосувалися багатомільйонних асигнувань на проведення призову до війська, формування добровольчих дружин, а також фінансування білогвардійських армій – Добровольчої, Північної, Південної. 14 грудня цей уряд, услід за відреченням гетьмана від влади, передав повноваження Директорії УНР.

Нелегітимний прихід до влади, тимчасовість та надзвичайність функціонування гетьманського режиму негативно впливали на формування політичної системи Української Держави, надаючи їй недемократичного характеру. Був відсутній представницький орган влади – парламент. Задекларована в інавгураційний грамоті гетьмана обіцянка видати «в найближчий час» закон про вибори до Українського Сейму, так і не була виконана. До того ж П.Скоропадський взяв зобов'язання не проводити вибори парламенту без дозволу німецької влади.

Рада міністрів отримала функції «як законодавства, так і вищого державного управління». Ця симбіотичність надавала явні переваги виконавчій гілці влади, позбавивши її суттєвих противаг у законодавчій сфері. Створювалися можливості лобіювання законів в інтересах певних, у першу чергу власницьких кіл. Поєднання в одному органі законодавчих і виконавчих функцій приводило до приниження ролі законів. Член уряду і відомий історик Д.Дорошенко зазначав, що за перші п'ять місяців Рада міністрів ухвалила близько 300 законів[26]. Цифра дійсно досить поважна, але лише кілька десятків із них були справжніми законами. Левову частку становили тривіальні постанови та розпорядження, насамперед про асигнування коштів. Однак за умов монополії на владу їм надавався статус законів, інакше вони не набували легітимності.

Недемократичність гетьманського режиму обумовлювалася двома чинниками. По-перше, іноземною окупацією, дією на території України німецьких та австрійських військово-польових судів. По-друге, методами та засобами наведення порядку і законності в Українській Державі, «не спиняючись ні перед якими самими крайніми мірами», як задекларував гетьман при вступі на посаду. Саме на його вимогу всі адміністративні центри і великі населені пункти були обсаджені гарнізонами німецьких і австрійських військ[27], участь яких у придушенні протипоміщицьких, а потім й антигетьманських виступів селян стала вирішальною. Водночас репресії стали потужним джерелом дискредитації нової влади як антинародної і насильницької, концентруючи цей негативізм на постаті П.Скоропадського.

Незважаючи на те, що Центральна Рада та її органи на місцях не вчинили суттєвого опору новому режиму, гетьман почав свою діяльність із заходів абсолютно недемократичних. Було припинено вихід низки газет, вводилася жорстка цензура друкованих видань, заборонено проведення з'їздів політичних партій і громадських організацій. Вістря цих дій було спрямовано насамперед проти соціалістичних партій та їх органів. З'їзди українських есерів та есдеків були заборонені, а з'їзд кадетів пройшов цілком легально за участю членів уряду. З'їзд делегатів Селянської спілки було розігнано, а з'їзди Союзу земельних власників і Протофісу відбулися відкрито, за присутності деяких міністрів.

Ще одним елементом надзвичайності стала широка практика реквізицій. Їй було надано законодавчого оформлення. Для потреб гетьманської адміністрації, уряду, міністерств і окремих чиновників ревізувалися споруди, приміщення, транспорт, засоби друку тощо. У поєднанні з проведеними раніше конфіскаційними акціями окупаційних військ це стало масовим явищем, породжуючи протест і невдоволення населення.

Діяльність судової гілки влади в конкретних умовах Гетьманату недостатньо спрямована на реалізацію своїх основних функціональних завдань: здійснення правосуддя в інтересах усього суспільства та реалізації державного суверенітету. Судова реформа фактично звелася до відновлення системи судочинства дореволюційного часу. Замість Генерального суду УНР був утворений Державний сенат – найвищий судовий орган, діяльність якого регламентувалася актами Російської імперії – «Учрежденіем Російского Правительствующего Сената», «Учрежденіем Судебных Установлений», «Установами Уголовного и Гражданского судопроизводства», чинність яких відновлювалася.

Відсутність достатньої кількості місцевих правників змушувала уряд продовжити перебування на посадах працівників колишніх російських судових установ, направлених в Україну під час війни. Ця обставина стала нездоланним бар'єром у запровадженні української мови в судах. Орієнтація на судову систему царських часів виявилася й у відновленні діяльності колишніх судових палат. Усі військові суди мали керуватися колишнім російським законодавством[28].

Це були вимушені, тимчасові заходи, породжені кадровим дефіцитом правників і законодавчої бази. Однак надто широке їх впровадження, поглиблене надзвичайним станом іноземної окупації, діяльністю німецьких і австрійських військово-польових судів об'єктивно підривали засади формування Гетьманату не тільки як правової, але й національної держави.

Такий важливий інститут політичної системи, як місцеве самоврядування був підданий з боку нової влади цілеспрямованим репресивним заходам. Ці кроки мали на меті досить прагматичну ціль – ліквідувати демократичні здобутки Центральної Ради у цій сфері, а отже, і позбавити її можливої політичної підтримки. Для гетьмана, який планував лібе-

ральну земельну та інші реформи, базовані на праві приватної власності, важливо було очистити місцеві зібрання та управи від соціалістичних елементів. 14 травня указом гетьмана замість губернських комісарів вводилися посади старост, а наказом МВС повітові комісари були увільнені, а на їхнє місце призначалися повітові старости. Для потреб нової адміністрації уряд відразу асигнував 10 млн крб.[29]

На посади губернських і повітових старост відбиралися, як правило, поміщики, військові, царські чиновники, колишні земські діячі. Заступник державного секретаря М.Могилянський визнавав: «особливо важко було налагодити апарат місцевої влади, 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»[30]. Київським губернським старостою був призначений колишній царський губернатор І.Чарторижський, волинським – поміщик Д.Андро, катеринославським – генерал С.Черніков, чернігівським – поміщик М.Савицький, харківським – генерал П.Залеський. За повнотою владних повноважень старости наближалися до колишніх царських губернаторів. Міськими отаманами також були призначені генерали: О.Хануков (Київ), В.Мустафін (Одеса), Е. де Бонді (Миколаїв). На початку липня вже функціонували 8 губернських і 105 повітових управлінь старост[31].

МВС ініціювало широкомасштабний наступ на органи місцевого самоврядування. Розроблений ним статут тимчасових комісій з перевірки земств і міських дум схвалила Рада міністрів. 29 червня уряд спеціальним законом губернським старостам було дозволено розпускати земські зібрання та управи[32]. Нерідко замість них відновлювалася робота старих цензових органів. До офіційного діловодства поверталася російська мова.

У травні була створена комісія з перегляду закону про організацію земського самоврядування на чолі з князем О.Голіциним – великим землевласником, головою Протофісу. Підготовлений комісією закон про земські вибори містив суттєві цензові обмеження: вікові – 25 років, осілості – 1 рік; соціально-фахові – не допускалися до участі у виборах військовослужбовці, студенти, ченці, працівники суду, прокуратури та ін. Одночасно працювала й комісія з розробки закону про вибори міських дум на чолі з колишнім київським головою І.Дьяковим. Обидва закони у вересні були затверджені гетьманом. Рада міністрів затвердила графік виборчої кампанії, за яким вибори мали відбутися 24 листопада і 8 грудня. Але внутрішньополітична ситуація не дозволила їх провести[33]. Отже, політична система Української Держави через низку об'єктивних і суб'єктивних чинників була нерозвиненою, деформованою і недемократичною.