

УДК 352(477):351/354 "1918"

Олена Леміжанська*

**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНІЙ МОДЕЛІ
ГЕТЬМАНАТУ П. СКОРОПАДСЬКОГО
(квітень – грудень 1918 року)**

В статті досліджується стан місцевого самоврядування, відносини з органами державної влади, вироблення нової законодавчої бази його функціонування та спроби інтеграції в систему соціально-економічних реформ гетьманату П. Скоропадського.

Ключові слова: Гетьманат П. Скоропадського, місцеве самоврядування, законодавча база, земства та міські думи.

В данной статье исследуются состояние местного самоуправления, отношения с государственной властью, подготовка новой законодательной базы его функционирования и попытки интеграции в систему социально – экономических реформ гетманата П. Скоропадского.

Ключевые слова: Гетманат П. Скоропадского, органы местного самоуправления, законодательная база, реформы.

This article reviews the status of municipal autonomous body in state of P. Skoropadsky. Relationships between town and regional councils and executive authorities are observed. Preparation of new lawgiving base of municipal autonomous body functioning and integration attempts of these reforms into the social and economic system are analyzed.

Key words: state of P. Skoropadsky, regional councils, lawgiving base, reforms.

Вироблення та реалізація дієвої регіональної політики, знаходження оптимального балансу відносин центральної і місцевої влади залишається одним з важливих завдань розбудови незалежної України. Адже місцеве самоврядування виступає органічною складовою політичної системи демократичної, соціальної, правової держави. Тому вивчення історичного досвіду його функціонування, взаємовідносин з владними інститутами є актуальним завданням вітчизняної історіографії.

Динамічні процеси початкового етапу Української революції, проведені у 1917 р. за законом Тимчасового уряду вибори до земських зібрань та міських дум суттєво змінили склад та роль традиційно впливових у Російській імперії органів місцевого самоврядування. Їх діяльність стала більш політизованою, а господарські, соціально-культурні функції звужилися. До того ж значна частина нових земських

* Леміжанська Олена – аспірантка відділу історії Української революції (1917–1921 рр.) Інституту історії України НАН України.

Науковий керівник – доктор історичних наук, професор Пиріг Р.Я.

діячів виступала провідниками соціалізаторської політики Центральної Ради в земельному питанні.

Такі органи місцевого самоврядування не вписувалися ні в державно – політичну модель гетьманату П. Скоропадського, ні в масштабні плани ліберальних соціально – економічних реформ, базованих на праві приватної власності. Намагання гетьманської влади силовими методами трансформувати земські управи і міські думи привели до гострого і затяжного конфлікту з державними інституціями, викликали негативну реакцію громадськості, дали додаткові аргументи опозиції в протистоянні з гетьманським режимом.

Історія цих взаємовідносин складає актуальну наукову проблему. Однак у вітчизняній історіографії вона спеціально не досліджувалася. Лише окремі її аспекти знайшли висвітлення в працях Ф. Проданюка, О. Яременко, Т. Харченко, присвячених внутрішній політиці, адміністративній реформі, органам місцевої влади доби гетьманату¹.

З огляду на викладене автор даної публікації ставить за мету дослідити:

- бачення керівництвом гетьманату місця цього суспільного інституту в державній моделі, проведенні ліберально – консервативних реформ;
- заходи гетьманського режиму по реставрації земських і думських органів;
- вироблення нової законодавчої бази виборів і функціонування місцевого самоврядування;
- суспільну реакцію на загострення відносин державної влади і місцевого самоврядування.

29 квітня 1918 р. в результаті державного перевороту влада від Центральної Ради перейшла до гетьмана П. Скоропадського. Того ж дня були оприлюднені два основоположні документи нового режиму «Грамота до всього українського народу» і «Закон про тимчасовий державний устрій України». Останні були своєрідною конституцією Української Держави, визначивши повноваження верховної влади – гетьмана, виконавчої – Ради Міністрів, судової – Генеральний суд, представницької – майбутній Сейм.

Прикметною рисою цього тимчасового зводу законів була відсутність навіть згадки про такий важливий суспільний інститут, як місцеве самоврядування – земства та міські думи. Це зовсім не було випадковістю. Насправді ж П. Скоропадський високо цінував земства, які раніше «володіли величезними капіталами, підприємствами, прекрасно обладнаною місцями мережею лікарень». Проте він вважав, що за рік революції діяльність «так званих земств» показала повну нездатність створити що-небудь у цій життєвій для країни справі².

Урядові УНР не вдалося сформувати дієздатні органи місцевої влади. Після звільнення України за допомогою німецько-австрійських військ весною 1918 р. Центральна Рада призначила губернціальних і повітових комісарів, здебільшого партійних діячів, з дуже малим адміністративним досвідом. Їхні владні повноваження були недостатніми. Тому військовим міністром О. Жуковським ще 15 лютого 1918 р. був вироблений проект введення інституту військових комендантів. Вони призначалися військовим міністром і залежали безпосередньо від нього,

отримували право видавати обов'язкові накази й постанови, припиняти чинність розпоряджень цивільних властей. Коменданти були зобов'язані негайно приходити на допомогу місцевим комісарам, маючи спеціальні військові відділи, які були сформовані із добровольців³.

Після прийняття Центральною Радою 6 березня 1918 р. закону про новий адміністративно-територіальний поділ розпочалася реорганізація усього місцевого владного апарату. Зрозуміло, що втілити це в життя у такі стислі строки було надзвичайно важко. Тому на час гетьманського перевороту виконавча влада на місцях організаційно не була оформлена. До того ж, органи місцевої влади нерідко очолювали люди, далекі від розуміння нагальних регіональних проблем, з малим практичним досвідом⁴.

Гетьманський уряд з перших кроків своєї діяльності зіткнувся з проблемою фактичної відсутності місцевої адміністративної влади. Відповідно до грамоти П. Скоропадського губерніальні та повітові комісари Центральної Ради були звільнені, а на їх місце були призначені старости з числа землевласників, військових, земських діячів⁵. Однак, до прибуття новопризначених старост вони мали виконувати обов'язки і особисто передати їм справи⁶. Інші службовці місцевих органів мали залишатися на своїх посадах. Тим самим ставилося за мету не допустити безладу при формуванні органів влади. Насправді ж повністю досягти цього не вдалося, оскільки у ряді повітів комісари УЦР самовільно залишали свої посади⁷.

Губернськими старостами були призначені: Київщини – І. Чарторижський, колишній царський губернатор; Волині – Д. Андро, поміщик; Чернігівщини – М. Савицький, поміщик, земський діяч; Катеринославщини – С. Черніков, генерал; Харківщини – П. Залеський, генерал, поміщик; Полтавщини – С. Іваненко, земський діяч; Поділля – С. Кисільов, поміщик. Міськими отаманами також були затверджені генерали: О. Хануков (Київ), В. Мустафін (Одеса), Е. де Бонді (Миколаїв). На початку липня вже функціонували 8 губернських і 105 повітових старостів⁸.

До їх повноважень належало підтримання правопорядку в губернії, ознайомлення населення з законами Ради Міністрів, контроль за виконанням нормативних актів, інформування уряду про ситуацію в губерніях, контроль за діяльністю повітових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, політичний нагляд за державними та громадськими організаціями⁹.

Розпустивши Центральну Раду і земельні комітети, П. Скоропадський задекларував пріоритет права приватної власності і відновив свободу купівлі-продажу землі. Плануючи радикальну ліберальну аграрну реформу, гетьман не міг зіпертися на земства, керівні органи яких були сформовані в період Центральної Ради¹⁰. З метою підготовки умов для аграрних перетворень на місцях створювались земельні комісії, і водночас велася ліквідація земельних комітетів попереднього уряду.

Міністерством земельних справ організувалися регіональні управління хліборобства та державного майна, а також губернські, повітові, волосні земельні, земельно-ліквідаційні та особливі комісії. Останні вирішували питання про право на врожай 1918 р. із земель колишніх землевласників відповідно до спеціального

закону, ухваленого 27 травня 1918 р. Повітові земельні комісії брали на себе тимчасове управління землями окремих власників на їх прохання і з дозволу губернських комісій терміном понад один рік. Маєтки господарів, які були відсутні, за розпорядженням губернської комісії передавалися повітовій комісії для управління без заяви власника або його повіреного¹¹.

Поряд із земельними комісіями Рада міністрів утворила тимчасові губернські та повітові земельно-ліквідаційні комісії, до компетенції яких входив розгляд справ про відновлення і користування землею, про повернення відібраних після 1 березня 1918 р. підприємств, рибних ловів, знаряддя та всякого рухомого майна, відшкодування збитків і винагороду за користування майном, розрахунки за посіви на чужих землях без дозволу власників чи орендарів¹².

Складнішими для уряду виявилися відносини з земським самоврядуванням. На чолі зібрань та управ нерідко стояли українські національні елементи, переважно представники інтелігенції, не пов'язані безпосередньо з місцевим життям, й без відповідної фахової підготовки та досвіду¹³. Це стало причиною того, що цілі галузі земської справи, важливі для народного життя – лікарсько-санітарна, дорожня, шкільна й інші – прийшли до занепаду. Населення не хотіло платити податків, спостерігаючи, як нераціонально витрачаються гроші новими земцями, відчувався брак коштів.

У квітні 1918 р. губернські земства об'єдналися у Всеукраїнський земський союз (ВЗС), головою управи якого вибрано С. Петлюру. Союз став до гетьманату П. Скоропадського в радикальну опозицію, звертаючись до німецького посла А. Мумма зі скаргами на дії уряду. Така позиція ВЗС не могло викликати довіри з боку влади. Діяльність земських управ викликала підозру. Хоч уряд дозволив скликати з'їзд представників земств у Києві, але й після його завершення до порозуміння між ВЗС та гетьманською владою не дійшло. Земства не виявляли наміру до лояльної співпраці з урядом, а навпаки ставили йому ультимативні вимоги¹⁴. Одним із негативних факторів у відношенні влади до ВЗС була й та обставина, що його очолювали колишні відомі діячі УНР С. Петлюра, К. Мацієвич, Д. Одрин та інші члени українських соціалістичних партій.

Всеукраїнський з'їзд земств розпочав свою роботу 16 червня 1918 р. Засідання відбувалося у приміщенні Київської губернської земської управи¹⁵. На ньому були присутні представники дев'яти губерніяльних, 58 повітових земств та кілька урядовців з міністерств¹⁶. При відкритті з'їзду С. Петлюра наголосив на важливості даної події як для земств, так і для Української Держави, ознайомивши делегатів із завданнями Всеукраїнського земського союзу. Ряд виступаючих наголошували на критичному фінансовому становищі земств, пропонували заходи щодо його поліпшення. Найгостріше стояло питання правового утиску земських установ. В результаті роботи були обрані комісії, а 21 червня – затверджено склад управи ВЗС.

27 червня 1918 р. П. Скоропадський прийняв делегацію земців на чолі з С. Петлюрою. До її складу входили члени новообраної управи Союзу та по одному представникові від губерній. Гетьманові було вручено меморандум Всеукраїнського земського з'їзду, який відображав політичні настрої керівництва україн-

ських земств¹⁷. У меморандумі в ультимативній формі зазначались наступні вимоги: державної фінансової підтримки; розпуску комісій по підготовці законопроектів про вибори до органів місцевого самоврядування, як таких, що не відображають бажання мас; віддання до суду усіх старост, які розпустили земства у своїх повітах; призначення дати виборів до Сейму та інші¹⁸. В заключній частині документа зазначалося, що втілення урядової політики «...виключає всяку можливість співробітництва з даною владою і тому Всеукраїнський Земський З'їзд, як представництво Української Землі, в імені своїх обов'язків перед народом складає з себе і народних само врядувань відповідальність за всі можливі наслідки розриву вищої центральної влади з народом...»¹⁹. Гетьман фанатично відмовлявся задовольняти ці вимоги.

У свої спогадах П. Скоропадський досить детально описує зустріч із земською делегацією і наголошує, що «саме в цей день Петлюра вирішив перейти в опозицію ... працювати для повалення ряду»²⁰. У кінці липня С. Петлюру було заарештовано, а головування в проводі ВЗС перейняв К. Мацієвич. Пізніше він писав, що одним з найтерміновіших його завдань був захист земств від утисків місцевої гетьманської адміністрації: «...з портфелем, повним телеграм, скарг доводилося їхати до І. Кістяківського, тодішнього міністра внутрішніх справ, щоб якось полегшувати долю земств і земських діячів»²¹.

Розуміючи необхідність швидкого реформування органів місцевого самоврядування, уряд в кінці травня 1918 р. створив при Міністерстві внутрішніх справ спеціальну комісію по перегляду закону про організацію земського самоврядування. Головою цієї комісії був призначений відомий діяч з Харківщини князь О. Голіцин²². До неї також увійшли правники, політики, громадські діячі – всього 31 особа. Комісія встановила, що загалом діяльність земств і міських дум в 1917–1918 рр. носила шкідливий характер для української державності²³.

МВС націлював губернських і повітових старост на реорганізацію діяльності земських і міських виборних органів. Планувалося створення спеціальних комісій з перевірки їхньої діяльності²⁴. Губернським та повітовим старостам надавалися повноваження розпускати земства, якщо їх діяльність носила протиправний характер або встановлювати над ними певний контроль²⁵. Це дало підстави місцевим адміністраціям для здійснення репресивних заходів до земських органів, включаючи розпуск та відновлення чинності старих складів земських зібрань. Масштаби гонінь досягли значного поширення. На початку червня прем'єр – міністр Ф. Лизогуб спеціальною телеграмою намагався вгамувати репресивну діяльність окремих губернських та повітових старост. Зокрема, розпуск місцевих органів допускався як виняток із санкції МВС²⁶. Обов'язки по обмеженню свавілля губернських старост, які без суду і слідства часто заарештовували земських діячів, були покладені на департамент місцевого самоврядування МВС, який очолював В. Сціпін. 5 і 12 червня департамент направив на місця спеціальні циркуляри, якими керівникам губерній заборонялося заарештовувати представників органів місцевого самоврядування без відповідної санкції міністерства²⁷.

Створені в кожному повіті комісії для ревізії діяльності земств та міських дум, мали за підсумками перевірок вирішувати майбутнє кожного конкретного органу місцевого самоврядування. Комісії виявили різні форми їхньої «антидержавної» діяльності. Умовно вони поділялися на політичні та економічні. Перший напрямок домінував у праці земств Харківської, Катеринославської, Полтавської губерній. Було встановлено, що тут переважна більшість земств не виконували свої функції в господарській та соціальній сфері. В Подільській, Волинській та Чернігівській губерніях були виявлені фінансові та матеріальні зловживання. Відзначалося, що в період Центральної Ради по всій території України відбувалися стихійні виступи селян, здійснювалися погроми маєтків поміщиків, нерідко за участю деяких членів земських зібрань та управ. Головним недоліком ревізійні комісії вважали перебування на чолі органів місцевого самоврядування некомпетентних і незацікавлених у розвитку місцевостей керівників.

Не дивлячись на заходи уряду по врегулюванню відносин органів місцевої влади і самоврядування, досягти компромісу не вдалося. Арешт у кінці липня 1918 р. С. Петлюри лише загострив ситуацію. Члени управи Всеукраїнського земського союзу К. Мацієвич і О. Саліковський надіслали до прем'єра Ф. Лизогуба звернення, в якому засуджувалась політика уряду щодо органів самоврядування. Вони вимагали негайного звільнення заарештованих С. Петлюри та інших земських діячів. Лідерами ВЗС була утворена організація під назвою «Спілка міст північної України», до якої ввійшли представники міст Києва, Білої Церкви, Василькова, Умані, Черкас, Кам'янця – Подільського, Вінниці, Житомира, Чернігова. Згодом була заснована ще одна організація, покликана захищати права міських дум – «Рада представників великих міст України»²⁸.

Одночасно Рада Міністрів форсувала підготовку законодавчої бази реформування земського та міського самоврядування. Активно працювали комісія по підготовці нового закону про вибори до земств на чолі з князем О. Голіциним та комісія по виробленню проекту закону про вибори до міських дум, яку очолював довголітній київський голова І. Дьяков²⁹. П. Скоропадський у своїх спогадах частково визнавав певну невдалість вибору кандидатур голів комісій «тому, що Голіцин і Дьяков нічого спільного не мали з українцями». Проте інших підходящих осіб нібито не було³⁰.

Не дивлячись на протести земців, урядові комісії завершили підготовку згаданих законопроектів. Зокрема, закон про вибори до земств містив досить жорсткі обмеження цензового характеру: вікові – 25 років, осілості – 1 рік, соціально – фахові – виборчого права позбавлялися військові, студенти, монахи, судові та прокурорські працівники і т.д. Вибори земських гласних було заплановано провести у грудні 1918 р. за скороченим розкладом. Передбачалося, що робота новообраних земських установ розпочнеться з 1919 р.

На аналогічних засадах будувався й законопроект про вибори до міських дум. 17–23 серпня на засіданнях уряду у закритому режимі розглядався даний проект закону³¹. Всіх гласних передбачалося обрати таємним голосуванням терміном на три роки. Виборці поділялися на три виборчі курії: 1) платники вищих ставок

податків, а також особи з вищою освітою та ті, хто володів землею і вів власне господарство; 2) платники середніх податків; 3) решта платників³². Точилися гострі дебати навколо куріальної системи. Більшість міністрів – кадетів усвідомлювали, що даний проект поглиблює розрив між окремими станами, але погодилися прийняти обмеження в доступі до земських виборів елементів «небезпечних у політичному відношенні». Попри заперечення міністра віровизнань В. Зіньковського та міністра закордонних справ Д. Дорошенка, закон було ухвалено і подано гетьманові на затвердження³³.

У зв'язку з цим проф. К. Мацієвич у докладному листі до П. Скоропадського зробив спробу переконати главу держави у шкідливості згаданих законопроектів для української справи, проте це звернення не справило належного враження³⁴. Його зміст свідчить про невдалі намагання однієї з наймасовіших громадських організацій України протистояти ліквідації демократичних основ місцевого самоврядування.

Обидва закони були підписані П. Скоропадським і набули чинності. Уряд затвердив графік виборчої компанії, призначивши земські вибори на листопад, а міські – на грудень³⁵. Встановлювалися конкретні строки проведення виборів у 1918 р. Початок роботи виборчих комісій припадав на 12 жовтня. До середини грудня планувалося провести облік виборців, розглянути скарги та оголосити виборчі списки. Вибори для третьої курії призначалися на 22 грудня, для першої та другої – 29 грудня. Вже пізніше, 13 листопада, уряд Української Держави у вигляді тимчасового заходу ухвалив зміни до Табелю списків проведення виборів, у яких термін роботи виборчих комісій і процедури, пов'язаної з оскарженням неправомірних дій, був скорочений. Але дати самих виборів, призначених на 22 і 29 грудня, не переглядалися³⁶. Динамічні завершальні події Світової війни, поразка держав Четверного Союзу, ускладнення внутрішньополітичної ситуації в Україні так і не дали змоги провести дані вибори.

Незважаючи на закінчення 1 січня 1919 р. терміну повноважень земств та дум, обраних у 1917 р., нові вибори не відбулися. Необхідна для відновлення нормального функціонування міст, муніципальна реформа також проведена не була. Гласні цього складу залишилися на своїх посадах аж до встановлення в Україні радянської влади, коли думи були розпущені більшовиками.

Отже, розгляд історії відносин державної влади і органів місцевого самоврядування в Українській Державі 1918 р. дозволяє зробити наступні висновки:

1. Для гетьмана П. Скоропадського ідеалом органів місцевого самоврядування залишалися дореволюційні земства, а тогочасні земські органи уявлялися суттєвою перепоною на шляху реалізації масштабної земельної реформи;

2. Методи і принципи трансформування органів місцевого самоврядування були однією з ланок загальної соціально – економічної реставрації, здійснюваної гетьманом;

3. Функціональна дезорганізація міських дум і земств поряд з відсутністю законодавчої гілки влади посилювали деформованість політичної системи Української Держави:

4. Гетьманській владі не вдалося залучити місцеві органи самоврядування до здійснення соціально – економічних реформ.

-
- ¹ *Проданюк Ф.М.* Внутрішня політика Української Держави (29 квітня–14 грудня 1918 року): Дис. канд. іст. наук. – К. – 1997. – 230 с.; *Харченко Т.О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень–грудень 1918 р.): Дис. канд. іст. наук. – Полтава, 2000. – 282 с.; *Яременко О.І.* Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського. – Вінниця: Континент – ПРИМ, 1998. – 40 с.
 - ² *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917–грудень 1918. – Київ – Філадельфія, 1995. – С. 204.
 - ³ *Дорошенко Д.І.* Історія України, 1917–1923. В 2-х т.: Документально – наукове видання / Упоряд.: К.Ю. Галушко. – К.: Темпора, 2002. – С. 179.
 - ⁴ *Харченко Т.О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень–грудень 1918 р.): Дис. канд. іст. наук. – Полтава, 2000. – С. 65.
 - ⁵ *Дорошенко Д.І.* Назв. праця. – С. 179.
 - ⁶ Державний вісник. – 1918. – 26 травня.
 - ⁷ *Харченко Т.О.* Назв. праця. – С. 71.
 - ⁸ *Проданюк Ф.М.* Внутрішня політика Української Держави (29 квітня–14 грудня 1918 року): Дис. канд. іст. наук. – К. – 1997. – С. 52.; Державний вісник. – 1918. – 17 липня.
 - ⁹ *Яременко О.І.* Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського. – Вінниця: Континент – ПРИМ, 1998. – С. 16.
 - ¹⁰ Державний вісник. – 1918. – 11 липня.
 - ¹¹ Уряди України у ХХ ст. Науково – документальне видання. – К.: Наукова думка, 2001. – С. 98.
 - ¹² Там само. – С. 99.
 - ¹³ *Дорошенко Д.І.* Назв. праця. – С. 183.
 - ¹⁴ Там само. – С. 184.
 - ¹⁵ Русский голос. – 1918. – 18 июня.
 - ¹⁶ Земське Діло. – 1918. – 2 липня.
 - ¹⁷ *Харченко Т.О.* Назв. праця. – С. 166.
 - ¹⁸ *Скоропадський П.* Назв. праця. – С. 205.
 - ¹⁹ *Харченко Т.О.* Назв. праця. – С. 167.
 - ²⁰ *Пиріг Р.Я.* «Моїми словами руко водить бажанне захистити земську справу...» (Лист професора Костя Мацієвича до гетьмана Павла Скоропадського, вересень 1918 року) // Архіви України. – 2009. – № 1–2. – С. 117.
 - ²¹ Там само. – С. 117–123.
 - ²² *Дорошенко Д.І.* Назв. праця. – С. 184.
 - ²³ *Яременко О.І.* Назв. праця. – С. 18.
 - ²⁴ Державний вісник. – 1918. – 11 липня.
 - ²⁵ *Яременко О.І.* Назв. праця. – С. 18.
 - ²⁶ *Скоропадський П.* Назв. праця. – С. 204–205.
 - ²⁷ *Проданюк Ф.М.* Назв. праця. – С. 56.
 - ²⁸ *Яременко О.І.* Назв. праця. – С. 19.
 - ²⁹ *Скоропадський П.* Назв. праця. – С. 205.
 - ³⁰ Там само. – С. 204–205.
 - ³¹ *Дорошенко Д.І.* Назв. праця. – С. 183.
 - ³² *Проданюк Ф.М.* Назв. праця. – С. 58.

- ³³ *Пиріг Р.Я.* «Моїми словами руко водить бажанне захистити земську справу...» (Лист професора Костя Мацієвича до гетьмана Павла Скоропадського, вересень 1918 року). Назв. праця. – С. 117.
- ³⁴ Державний вісник. – 1918. – 21 вересня, 18 жовтня.
- ³⁵ Державний вісник. – 1918. – 22 листопада.
- ³⁶ Харченко Т.О. Назв. праця. – С. 148.