
А. І. Козаченко, кандидат юридичних наук,
доцент Полтавського факультету Національної
юридичної академії України імені Ярослава
Мудрого

Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства)

Реформа місцевого самоврядування в Україні спонукає до критичного дослідження історичного досвіду діяльності земств у період відродження Української державності 1917–1918 рр. У працях істориків і правознавців, зокрема, І. Г. Верховцевої, М. Л. Копиленка, О. Л. Копиленка, І. М. Лебедевої загалом знайшла відображення проблема політики Центральної Ради (далі ЦР) щодо земського самоврядування¹. Але правовий аспект даної теми все ще залишається мало вивченим вітчизняною історико-правовою наукою.

Метою роботи є дослідження стосунків між ЦР і земствами, що діяли на території Полтавської губернії, а також аналіз норма-

¹ Див: *Верховцева І.* Земський проект Центральної Ради: сутність, умови реалізації, результати // *Революції в Україні у ХХ–ХХІ ст.: співзвуччя епох.* – Одеса, 2005. – С. 126–131; *Копиленко О., Копиленко М.* Держава і право України. 1917–1920. – К., 1997. – С. 29–33; *Копиленко О.* Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні.* – К., 1992. – Вип. 2. – С. 34–40; *Лебедева І. М.* Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ... канд. істор. наук. – Запоріжжя, 2003.

тивних документів ЦР та інших органів влади Української Народної Республіки (далі УНР), які врегульовували діяльність земських установ.

Наприкінці XIX — на початку XX ст. у середовищі національних українських партій та громадських організацій набули поширення ідеї народовладдя, конституціоналізму, парламентаризму, федералізму і самоврядування. Так, М. Драгоманов вважав, що саме земське самоврядування за умов його демократизації й модернізації може стати основою для перебудови Росії на засадах парламентаризму і одночасно задовольнити національні прагнення українців. Конституційний проект М. Драгоманова 1884 р. «Вольний союз — Вільна спілка» передбачав чотирирівневу систему самоврядування, перед яким несли відповідальність посадові особи місцевої адміністрації¹. Погляди М. Драгоманова на земське самоврядування і його значення у процесі національно-державного будівництва знайшли своє

продовження у програмних документах політичних партій, зокрема Української радикальної партії, Української демократичної партії, Української партії соціалістів-революціонерів, Української народної партії. Проект Основного Закону Самостійної України, підготовлений Українською народною партією, передбачав земське і громадське самоврядування, наділене законодавчими повноваженнями². М. Грушевський у праці «Якої ми хочемо автономії й федерації» сформулював основні демократичні принципи земського самоврядування, такі як виборність, колегіальність, самостійність, відповідальність перед територіальною громадою³. Після лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. національно-демократичні партії і громадські організації України пов'язували відродження національної державності із розвитком земського самоврядування.

Найважливіші зміни у системі земського самоврядування відбулися в результаті демократичних реформ Тимчасового уряду Росії. 21 травня 1917 р. уряд прийняв «Тимчасові правила про

¹ Див: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. — К., 1993. — С. 54.

² Там само. — С. 64.

³ Див: *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 132.

вибори губернських і повітових земських гласних», які впроваджували демократичну систему земських виборів, та «Тимчасове положення про волосне земське управління», котре передбачало третю ланку земського самоврядування. Законодавство Тимчасового уряду розширило повноваження земств і ліквідувало інститут губернаторів, які до реформи здійснювали адміністративний нагляд за їх діяльністю. Земства отримали адміністративну владу, їм підпорядковувалися новостворені правоохоронні органи — міліція.

З огляду на державно-правовий статус України і обсяг повноважень органів земського самоврядування варто виділити два періоди в їх діяльності: 1) від утворення ЦР (3 березня 1917 р.) до прийняття III Універсалу (7 листопада 1917 р.); 2) від прийняття III Універсалу до падіння ЦР (29 квітня 1918 р.).

Під час першого періоду стосунки між ЦР і земствами носили суто політичний характер, адже ЦР офіційно не мала статусу вищого органу влади Української автономії. Лідери ЦР вважали, що в результаті реформ і налагодження взаємодії між ЦР і земствами відбудеться українізація, демократизація й модернізація земств, вони трансформуються у справжні органи місцевого самоврядування і становитимуть фундамент Української державності. Земства заявили про свою підтримку ЦР до перевиборів, ще тоді, коли за складом залишалися дворянськими. Так, у квітні 1917 р. відповідні постанови ухвалили Лубенські та Миргородські повітові земські збори¹. У травні Полтавські повітові земські збори надіслали телеграму ЦР, у якій визнавали її «єдиним правомочним органом українського народу» і заявили про свою підтримку². На заклик ЦР у травні-червні 1917 р. Полтавське губернське й повітові земства розпочали українізацію власних установ і, зокрема, земських шкіл³. Про підтримку земствами політики ЦР свідчить представництво земських гласних у ЦР. Так,

¹ Див: *Ревежук В.* Полтавщина в добу Української революції 1917-1920 рр. – Полтава, 2002. – С. 29, 31.

² Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23-25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 8.

³ Див: *Ревежук В.* Вказ. праця. – С. 8; Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання 20-23 червня 1917 р. – Полтава, 1917. – С. 14-15.

до складу ЦР було обрано відомих діячів Полтавського земства: М. К. Кияницю, який входив до складу комісії ЦР по розробці проекту конституції України, Я. М. Стенька — члена делегації ЦР на переговорах із Тимчасовим урядом Росії, М. Д. Токаревського, П. І. Чижевського, В. М. Шемета, О. П. Янка¹.

ЦР своїм першим Універсалом фактично проголошувала автономію України і закликала земства «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною радою»². Полтавське земство вітало прийняття Універсалу. З цієї нагоди 20 червня 1917 р. Полтавські губернські земські збори під вигуки «Слава!» прийняли відозву до ЦР³. Ухвалена земськими зборами резолюція вказувала, що земство буде виконувати постанови Тимчасового уряду лише за погодження ЦР. Збори підтримали проголошення автономії України та висловили сподівання на порозуміння між Тимчасовим урядом і ЦР у цьому питанні. Земство протестувало проти заяв окремих російських псевдодемократичних партій з приводу того, що ЦР ніби має намір відділити Україну від Росії. Полтавське губернське земство асигнувало ЦР 200 тисяч карб. і звернулося із проханням надати «докладні інструкції» щодо реалізації Універсалу⁴. Підтримку ЦР у зв'язку із прийняттям Універсалу висловили Полтавські повітові земські збори і асигнували на її потреби 13 тисяч карб.⁵ Проте перший Універсал не мав юридичної сили і не врегулював відносини між ЦР та земствами.

Не отримавши «докладних інструкцій» від ЦР, Полтавська губернська земська управа 7 липня 1917 р. запровадила примусову оренду землі у великих землевласників, встановила фіксовані орендні ціни на землю, заборонила суборенду землі та підвищила мінімальну заробітну плату наймитам⁶. Такі дії земства є яскравим прикладом практичного підходу місцевого само-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / Ред. кол. Толочко П. П. та ін. — К., 1996. — С. 372, 404, 407, 412, 415, 418.

² Див: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Вказ. праця. — С. 103.

³ Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання 20–23 червня 1917 р. — С. 6.

⁴ Там само. — С. 12–13, 18.

⁵ Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. — С. 1–4.

⁶ *Ревегук В.* Вказ. праця. — С. 37–38.

врядування до питання вирішення конкретних соціально-економічних проблем.

У червні 1917 р. переважна частина повітових земських зборів, що проходили на території українських губерній, підняла питання про необхідність зміни назви земств. Так, наприклад, Лубенські повітові земські збори прийняли постанову про перейменування повітових земських зборів у повітову раду селянських депутатів, а волосних земських зборів — у волосну раду селянських депутатів¹. Тому 20 липня 1917 р. на засіданні Малої Ради ЦР розглянула питання про необхідність заміни назви земство, що обумовлювалося ворожим ставленням до цієї назви селянства. Офіційно ЦР на той час не прийняла рішення про зміну назви земств, але вперше повітові й волосні земські збори назвала народними радами. ЦР прийняла також відозву про вибори земських гласних і закликала населення України взяти активну участь у виборах органів місцевого самоврядування — реформованих земств². Однак на даному етапі відносини між земствами та ЦР, яка не мала юридично закріпленого статусу органу державної влади, не носили державно-правового характеру.

Генеральний секретаріат (далі ГС) як виконавчий орган ЦР у своїй першій Декларації від 27 червня 1917 р. зазначав, що земства й інші органи місцевої влади повинні підпорядковуватися ЦР³. Але Декларація не мала юридичної сили і не визначала характер такого підпорядкування. За «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату Тимчасового уряду на Україні» від 4 серпня 1917 р. ГС не отримав права самостійно здійснювати керівництво місцевими органами влади і органами самоврядування на території України⁴. Однак другою Декларацією від 29 вересня 1917 р. ГС проголосив себе вищим органом влади в Україні і взяв на себе зобов'язання сприяти розвитку «місцевого самоуправління та поширення їх компетенції»⁵. У дійсності ж ЦР і ГС нерідко

¹ Див: *Ревегук В.* Вказ. праця. — С. 33.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. — С. 184.

³ Там само. — С. 158.

⁴ Там само. — С. 213.

⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. — С. 323.

підтримували різноманітні громадсько-політичні об'єднання (громадські, продовольчі й земельні комітети зокрема), які претендували на владу в регіонах, чим ускладнювали діяльність земств.

Таким чином, на першому етапі ЦР декларувала свою підтримку земств, визнавала їх повноправними органами місцевого самоврядування, намагалася залучити їх до процесу розбудови Української держави. Водночас ЦР не прийняла жодної постанови, яка б визначала статус земств та регламентувала їхню діяльність, не ухвалила жодного рішення про надання їм практичної допомоги.

Початок другого етапу в діяльності земських установ слід пов'язувати із прийняттям 7 листопада 1917 р. III Універсалу ЦР, який проголосив утворення УНР, що мала статус автономії у складі Росії. Згідно з Універсалом, вищим органом законодавчої влади УНР була ЦР, а урядом — ГС. Універсал визнавав діяльність в УНР органів місцевого самоврядування і зобов'язав Генеральний секретаріат внутрішніх справ вжити заходів щодо розширення його повноважень — надання адміністративної влади на місцях¹. Але, як і раніше, ЦР не конкретизувала, яким саме органам місцевого самоврядування повинні належати такі повноваження і не визначала їх обсяг. У тій частині, що стосувалася місцевого самоврядування, Універсал мав суперечливий характер: проголошував розширення повноважень органів самоврядування і одночасно підпорядковував їх Генеральному секретаріату внутрішніх справ, як це було до Лютневої революції 1917 р., коли земства контролювало Міністерство внутрішніх справ Російської імперії. Такий контроль суперечить демократичним принципам діяльності місцевого самоврядування.

Розширення повноважень земств передбачав закон «Про вибори до Установчих зборів УНР», за яким справа організації та проведення виборів покладалася на місцеве самоврядування. Представники від земств входили до складу окружних, повітових і дільничних виборчих комісій. Складання списків виборців і розгляд скарг на допущені помилки у списках було доручено земським та міським управам (статті 25, 32-33). Проведення виборів та підрахунок голосів закон покладав на міські й волосні

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. — С. 398–399.

земські управи. За статтею 122 фінансування виборів покладалося на органи міського та земського самоврядування. Згодом (не вказано, коли саме), держава повинна була компенсувати їм 75% затрат (ст. 122)¹. Земства забезпечили проведення виборів на належному рівні як до Всеросійських, так і до Українських установчих зборів, однак компенсацій від держави не отримали.

У грудні 1917 р. ЦР впровадила інститут губернських та повітових комісарів, які керувалися постановою Тимчасового уряду від 4 березня 1917 р. «Про покладання обов'язків губернаторів і повітових справників на голів губернських і повітових земських управ», що вело до посилення контролю з боку місцевої адміністрації за діяльністю земств та обмеження їх повноважень².

19 грудня 1917 р. ЦР ухвалила закон «Про зміну назв земських інституцій», згідно з яким губернські, повітові й волосні земські збори отримали назву народних рад, а управи — народних управ³. Проте і після прийняття зазначеного закону земства, як правило, офіційно користувалися старою назвою. Навіть в урядових актах нерідко застосовувалася стара назва — земство⁴.

У грудні 1917 р. ГС ухвалив постанову, яка мала на меті наведення порядку у сплаті державних податків та податків земського і міського самоврядування. Згідно з цим нормативним актом, особи, визнані судом такими, що ухилялися від сплати податку, притягувалися до адміністративної або кримінальної відповідальності⁵. Такі заходи повинні були сприяти наповненню земського бюджету, але подолати бюджетну кризу наприкінці 1917 р. було вже практично неможливо.

Загалом на кінець 1917 р. у діях ЦР і ГС все очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств й впровадження принципово нової системи самоврядування. IV Уні-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – С. 415–426.

² *Верховцева І.* Вказ. праця. – С. 129.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 50–51.

⁴ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – С. 190, 214, 257.

⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 51.

версал ЦР від 11 січня 1918 р., котрий проголосив незалежність УНР, передбачав проведення позачергових виборів до народних (земських) рад з тим, щоб «встановити таку владь, до якої б мали довір'я ... верстви народа»¹. Окрім цього, ЦР IV Універсалом залучала ради робітничих, солдатських і селянських депутатів для допомоги органам місцевого самоврядування, чим обмежувала повноваження земств та ще більше ускладнювала їхнє правове становище². «Тимчасовий земельний закон», затверджений ЦР 18 січня 1918 р., у переліку суб'єктів, які користувалися правом розпорядження землею, називає органи державної влади, органи міського самоврядування і земельні комітети, але не згадує народні (земські) ради³. Приймаючи названий закон, ЦР не зважила на те, що земства були одним із основних суб'єктів поземельних відносин, адже вони збирали податок на землю і за своїм складом були селянськими.

Більшовицька Росія, захопивши владу в Україні, у січні-лютому 1918 р. ліквідувала Полтавське губернське земство та частину повітових земств згідно з Декретом Ради Народних Комісарів РСФРР від 27 грудня 1917 р.⁴ Повернувшись до влади, ЦР відновила діяльність земського самоврядування. Однак закон ЦР від 6 березня 1918 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України» у пункті 6 передбачав «заведення нових органів самоврядування і влади» у зв'язку із ліквідацією губерній та повітів і запровадження поділу УНР на землі⁵.

Але у березні 1918 р. лідери ЦР змушені були змінити своє ставлення до земства, розуміючи, що без нього у той час УНР не могла забезпечити владу на місцях. З метою посилення контролю за діяльністю земств при Міністерстві Внутрішніх Справ (далі МВС) УНР було створено Департамент місцевого самоврядування⁶.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 103.

² Там само.

³ Там само.

⁴ *Лантева Л. Е.* Об истории земских учреждений России // Государство и право. – 1993. – №8. – С. 131; *Ревезук В.* Вказ. праця. – С. 54-59.

⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 103.

⁶ Див: *Копиленко О., Копиленко М.* Вказ. праця. – С. 33.

Циркуляр народним земським управам «Про впорядкування повсякденного життя населення», прийнятий 9 березня 1918 р. МВС, вказував, що земства повинні приступити до виконання своїх обов'язків¹. 16 березня 1918 р. Рада Народних Міністрів (далі РНМ) УНР прийняла рішення про залучення земських управ до справи збору податків. Згідно з ухвалою РНМ волосні «зборщики» податків призначалися за погодженням із повітовими земськими управами². На початку квітня 1918 р. ЦР розглянула проект закону про надання органам місцевого самоврядування позики у сумі 100 мільйонів карб.³ Проте насправді земства не отримали від ЦР і РНМ обіцяної допомоги і підтримки. Так, Полтавське Губернське земське зібрання (назва подається мовою оригіналу) на своєму позачерговому засіданні, яке відбулося 22-23 квітня 1918 р., констатувало, що «Правительство УНР не тільки не виробило закону про поширення прав місцевих самоврядувань, але і на практиці відступило від деяких точок Універсалу. Народне міністерство зводить шкідливий для УНР централізм, забираючи у самоврядувань деякі важливі йому функції і передаючи їх своїм чиновникам на місцях. Народне міністерство одібрало також у самоврядувань належну їм по III Універсалу адміністративну владу»⁴. Наведене свідчить про негативну оцінку земствами діяльності ЦР незадовго до падіння УНР. ЦР політизувала діяльність земства, відволікала його від вирішення адміністративно-господарських справ. Про це під час вищезгаданого засідання зробив офіційну заяву видатний земський діяч П. І. Чижевський і відмовився зайняти запропоновану йому посаду голови Полтавської губернської земської управи⁵.

Принципово нову систему органів місцевого самоврядування передбачала Конституція УНР, що була прийнята ЦР в останній день її діяльності — 29 квітня 1918 р. За статтею 26 органами

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 190.

² Там само. – С. 209, 214.

³ Там само. – С. 235.

⁴ Журнали позачергового Полтавського губернського земського зібрання 22-23 квітня 1918 р. – С. 4-5.

⁵ Там само. – С. 46–50.

місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель. Їм належала вся повнота влади на місцях. Уряду УНР належало право лише контролювати і координувати дії місцевого самоврядування, але він не міг втручатися у його діяльність¹.

Таким чином, на другому етапі діяльність ЦР щодо земств носила суперечливий характер. ЦР робила спроби реформувати земства, намагалася підтримати їх фінансово та надавала їм додаткові повноваження. Але одночасно ЦР ухвалювала рішення, котрі передбачали посилення адміністративного контролю за діяльністю земств. Навесні 1918 р. ЦР розпочала підготовку до ліквідації земств і запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування.

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – С. 332.