

# ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

*А. Козаченко*, доцент Полтавського факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Земське самоврядування та встановлення більшовицької влади на території Полтавської губернії (1917–1920 рр.)**

Проблема взаємин між органами земського самоврядування та більшовицькою владою є актуальною. Досліджуючи зазначене питання, радянська історіографія акцентувала увагу на тому, що більшовики змушені були ліквідувати земське самоврядування як таке, що мало буржуазний характер, а отже, вороже ставилося до ідеї встановлення соціалістичного ладу<sup>1</sup>. Сучасна історична та історико-правова наука, відмовившись від вузькокласового підходу, намагається дати об'єктивну оцінку процесу встановлення більшовицької влади та ліквідації земського самоврядування. Останнім часом до цієї проблеми зверталися такі українські та російські вчені, як І. Г. Верховцева, В. Д. Гончаренко, О. М. Дементьев, В. В. Осипов<sup>2</sup>.

Метою роботи є дослідження характеру взаємин між органами земського самоврядування і більшовицькою владою, юридичних під-

---

<sup>1</sup> Див.: Минц И. И. История Великого Октября. – Т. 3. Триумфальное шествие советской власти / И. И. Минц. – М., 1979. – С. 699–704; История Украинской ССР : в 10 т. – Т. 6. Великая Октябрьская социалистическая революция и гражданская война на Украине / ред. кол. Ю. Ю. Кондуфор, И. И. Артеменко, Б. М. Бабий и др. – Киев, 1984. – С. 281–282.

<sup>2</sup> Верховцева І. Г. Діяльність земств Правобережної України (1911–1920 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / І. Г. Верховцева. – Черкаси, 2004. – С. 13; Гончаренко В. Д. Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. / В. Д. Гончаренко // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. праць. – Х., 2003. – Вип. 6. – С. 152; Дементьев А. Н. «системе советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели / А. Н. Дементьев // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 112–119; Осипов В. В. Земства Европейского Севера России в 1917–1920 гг. (на материалах Архангельской и Вологодской губерний) [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / В. В. Осипов. – Архангельск, 2000. – Режим доступа: [http://www.pomorsu.ru/elibrary/autoreferats/vvosipov\\_autoref.htm](http://www.pomorsu.ru/elibrary/autoreferats/vvosipov_autoref.htm).

став ліквідації земств та фактичних подій, пов'язаних із цим процесом, на прикладі діяльності земських установ Полтавської губернії.

На початку ХХ ст. за умов кризи самодержавного ладу Російської імперії набув розвитку земський ліберально-демократичний рух. Земські ліберали — представники буржуазії та збуржуазненого дворянства, які входили до складу українських і російських буржуазно-демократичних партій, не сприймали ліворадикальну ідеологію. Земська опозиція мала легальний характер і користувалася цивілізованими методами політичної діяльності, засуджувала терористичні методи революційної боротьби. Земські ліберали ставили за мету шляхом реформ запровадження політичних свобод і конституційного ладу. Тому ще до Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. лідери більшовицької партії негативно оцінювали діяльність земства. Зокрема, Ленін, котрий вважав земство приреченим бути «п'ятим колесом у возі російського державного управління, колесом, яке допускається бюрократією лише остільки, оскільки її всевладдя не порушувалось, а роль депутатів від населення обмежувалася голою практикою, простим технічним виконанням кола завдань, окреслених тим же чиновництвом»<sup>1</sup>. На думку Леніна, царський уряд використовував земства «як знаряддя зміцнення самодержавства за допомогою половинчастої поступки, як знаряддя залучення до самодержавства певної частини ліберального громадянства»<sup>2</sup>. Загалом негативним чином оцінюючи земський ліберально-демократичний рух, він все ж зазначав, що «земства зробили помітний крок уперед у політичному відношенні»<sup>3</sup>.

Земства вітали Лютневу революцію 1917 р. та повалення самодержавства у Росії, сприяли проведенню демократичних перетворень, які розпочав Тимчасовий уряд. Навесні 1917 р. земства українських губерній заявили про свою підтримку Української Центральної Ради (далі — УЦР). У квітні 1917 р. відповідні постанови ухвалили Лубенські та Миргородські земські збори<sup>4</sup>. У травні Полтавські повітові земські збори надіслали телеграму УЦР, у якій визнавали її «єдиним правомочним органом українського народу» і заявили їй про свою підтрим-

<sup>1</sup> Ленін В. І. Гонители земства и аннибалы либерализма / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. — М., 1972. — Т. 5. — С. 35.

<sup>2</sup> Там само. — С. 66.

<sup>3</sup> Там само. — С. 39.

<sup>4</sup> Реверук В. Полтавщина в добу Української революції 1917–1920 рр. / В. Реверук. — Полтава, 2002. — С. 29, 31.

ку<sup>1</sup>. Полтавське земство вітало прийняття І Універсалу. З цієї нагоди 22 червня 1917 р. губернські земські збори під вигуки «Слава!» прийняли відозву до УЦР<sup>2</sup>. Ухвалена земськими зборами резолюція вказувала, що земство виконуватиме постанови Тимчасового уряду за умови погодження їх з УЦР. Збори підтримали задекларовану УЦР автономію України і висловили надію на порозуміння між Тимчасовим урядом і УЦР із цього питання. Земство протестувало проти заяв окремих російських політичних партій з приводу того, що УЦР ніби має намір відділити Україну від Росії. Губернське земство асигнувало УЦР 200 тис. крб і зверталося із проханням надати «докладні інструкції» щодо реалізації Універсалу<sup>3</sup>. Для порівняння слід зазначити, що зі слів генерального секретаря фінансів Х. А. Барановського, ГС отримав від Тимчасового уряду лише 300 тис. крб<sup>4</sup>. Підтримку УЦР у зв'язку з прийняттям І Універсалу висловили Полтавські повітові земські збори і асигнували їй 13 тис. крб<sup>5</sup>. Отже, земство активно підтримало УЦР, діяльність якої більшовики визнали буржуазно-націоналістичною та контрреволюційною.

Під час земських виборів 1917 р. переважну частину виборців становили селяни. Основна частина селянства увійшла до складу Селянських спілок — українських громадських організацій. На земські вибори Селянська спілка ішла в союзі з партією українських есерів (УПСР), котра висувала радикальні вимоги щодо вирішення земельного питання на користь незаможного селянства. Цим Селянська спілка і УПСР заручилися підтримкою значної частини земських виборців. Основним їх конкурентом у процесі виборів став Союз хліборобів-власників, який мав підтримку поміщиків заможних селян. Основним положенням програми Союзу хліборобів-власників була недоторканність приватної власності. Союз виступав проти соціалізації та націоналізації землі<sup>6</sup>. Жодна із російських політичних партій, у тому числі й більшовики, не мали підтримки українського селянства.

<sup>1</sup> Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 8.

<sup>2</sup> Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання 22–23 червня 1917 р. – Полтава, 1917. – С. 6.

<sup>3</sup> Там само. – С. 12–13, 18.

<sup>4</sup> Українська Центральна Рада : Документи і матеріали : у 2 т. – Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.) / Ред. кол. В.А. Смолій, В.Ф. Верстюк та ін. – К., 1996. – С. 373.

<sup>5</sup> Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава, 1917. – С. 1–4.

<sup>6</sup> Зогаль С. Земські вибори на Полтавщині (серпень-вересень 1917 р.) / С. Зогаль // Полтавський краєзнавчий музей. Маловідомі сторінки історії, музеєзнавство, охорона пам'яток : зб. наук. ст. – Вип. IV. – Кн. 1. – Полтава, 2008. – С. 254–255.

У результаті проведених виборів склад повітових земських зборів уперше за всю історію земства оновився на 80–90 %. Із переважно дворянських земства перетворилися на селянські, що, на думку В. В. Осипова, є підставою для висновку про фактичне збереження станового характеру земств<sup>1</sup>. Утім найважливішим результатом земських виборів на території Полтавської губернії, як слушно зазначає В. Я. Ревегук, стала українізація земств, що зумовлювалося приходом до них представників Селянських спілок. Земські установи із загальноросійських почали перетворюватися в українські органи місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Така тенденція в 1917 р. була характерна і для виборів гласних міських дум у Полтавській губернії. Українські партії (УСДРП, УПСР, УПСФ) мали підтримку 66,83 % виборців. Це один із найвищих показників серед інших українських губерній<sup>3</sup>.

Селянська спілка здобула переконливу перемогу і під час виборів до волосних земств Полтавської губернії. Майже повністю було обрано гласними кандидатів за списками спілки у Золотоніському, Зіньківському, Лубенському, Миргородському, Полтавському та Прилуцькому повітах. У Кременчуцькому повіті Селянська спілка отримала 80 % голосів виборців<sup>4</sup>.

Таким чином, у результаті виборів відбулася українізація та демократизація органів земського самоврядування. Російські ліворадикальні партії, зокрема більшовицька, не мали підтримки українських земств.

Як російські, так і українські земства засудили більшовицький переворот 1917 р. у Петрограді. Протидію приходу до влади більшовиків намагався організувати Всеросійський земський союз. 9 листопада 1917 р. у Петрограді відбувся Всеросійський земський собор, який ухвалив резолюцію про те, що земське самоврядування не змириться з більшовицьким переворотом. Учасники собору заявили, що разом з іншими демократичними організаціями будуть боротися з більшовиками<sup>5</sup>. 11–15 січня 1918 р. у Москві з ініціативи Земгору було проведено Всеросійську нараду представників міст і земств, на яку прибуло

<sup>1</sup> Осипов В. В. Вказ. праця.

<sup>2</sup> Ревегук В. Вказ. праця. – С. 18.

<sup>3</sup> Бойко В. М. Участь українських партій у муніципальній кампанії 1917 р. / В. М. Бойко // Укр. іст. журн. – 1997. – № 5. – С. 36.

<sup>4</sup> Зогаль С. Вказ. праця. – С. 258–260.

<sup>5</sup> Герасименко Г. А. Земства в октябрьские дни / Г. А. Герасименко // Вопросы истории. – 1987. – № 11. – С. 22–23.

близько 400 делегатів. Учасники наради виступили на захист Всеросійських установчих зборів, розігнаних більшовиками<sup>1</sup>. Земства разом із створеними демократичними силами «Комітетами громадського порятунку» намагалися протидіяти встановленню більшовицького режиму. Переважна частина полтавських земців підтримувала ідею відновлення влади Тимчасового уряду і надання автономії Україні у складі демократичної Росії. Зазначені обставини стали підставою для більшовицьких урядів Росії і України вважати земства такими, що вороже ставляться до радянської влади. Однак до грудня 1917 р. Рада Народних Комісарів (далі — РНК) Росії не порушувала питання про ліквідацію міського та земського самоврядування. Більшовики вважали, що місцеве самоврядування можна зберігати доти, поки на місцях не буде сформовано радянські органи влади. Більше того, 28 жовтня 1917 р. РНК опублікував Декрет про розширення прав міських самоврядувань у продовольчій справі<sup>2</sup>. Представники лівих есерів у більшовицькому уряді вважали, що «органи самоврядування поступово повинні стати господарською організацією Рад». На думку лівих есерів, якщо земські управи визнавали радянську владу, вони могли продовжувати свою діяльність, підпорядковуючись радам. Але ідеї лівих есерів не знайшли підтримки у більшовиків. Декрет РНК Росії від 27 грудня 1917 р. передбачав ліквідацію земського самоврядування, адже радянська політико-правова доктрина не визнавала місцеве самоврядування самостійною підсистемою публічної влади<sup>3</sup>. У січні 1918 р. розпочався процес ліквідації міського і земського самоврядування у центральних губерніях Росії<sup>4</sup>.

У січні-лютому 1918 р. територія Полтавської губернії в результаті агресії опинилася під владою більшовиків. Однак цього разу більшовики утрималися від ліквідації українського земства. Центральний Виконавчий Комітет України не приймав постанов про ліквідацію земства. Навпаки, своїм першим циркуляром від 17 грудня 1917 р. він інформував ради робітничих, солдатських і селянських депутатів про прийняття декрету, що передбачав розширення прав міського само-

<sup>1</sup> Минц И. И. Вказ. праця. – С. 699.

<sup>2</sup> Там само. – С. 692.

<sup>3</sup> Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5-ти т. – Т. 2. Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2008. – С. 200.

<sup>4</sup> Минц И. И. Вказ. праця. – С. 700.

врядування<sup>1</sup>. Свою діяльність не припиняла губернська земська управа, про що свідчить офіційне листування управи за січень-лютий 1918 р.<sup>2</sup> Як стверджує В. Я. Ревегук, продовжували діяти Гадяцьке, Лохвицьке, Миргородське повітові земства<sup>3</sup>.

Більшовики намагалися з'ясувати, як ставилося земство до УЦР та РНК. Так, під час надзвичайного засідання 14 січня 1918 р. свою політичну позицію сформулювало Миргородське земство. Земські збори заявили (цигуємо, зберігаючи орфографію і стиль), що «Центральна Українська Рада вибрана народом і вища влада це народ, народ тільки і може її переобрати. Що стосується Народних Комісарів < ... > вони Правительство великоросійське. Влада Народних Комісарів не може простиратися на другу країну окрему Великоросії. Для чого прийшли до нас більшовики, нав'язати нам владу Народних Комісарів. Цим вони порушують свої обіцянки, свій лозунг самовизначення народів»<sup>4</sup>. Таким чином, земство відмовилося визнавати більшовицьку владу. Але, незважаючи на це, більшовики намагалися заручитися підтримкою земств. На вимогу начальника польового штабу червоного українського козацтва Д. Чайки 24 лютого 1918 р. було проведено надзвичайне засідання Миргородських повітових земських зборів. Д. Чайка повідомив земцям, що з метою організації радянської влади створено тимчасовий Миргородський воєнно-революційний комітет. За його словами, «тутешнє самоврядування, город і земство повинні йти поруч з цим комітетом на підтримку пролетаріату, коли ж вони не підуть разом, то будуть усунені»<sup>5</sup>.

У тих випадках, коли місцева громада була незадоволена діяльністю земства, більшовики намагалися ліквідувати земство і встановити власні органи влади за допомогою громади. Так, у січні 1918 р. громада Свиридівської волості Лохвицького повіту на загальних зборах

<sup>1</sup> Перший Циркуляр Центрального Виконавчого Комітету Рад України від 17.12.1917 р. // Хрестоматія з історії держави і права України: у 2 т. – Т. 2. Лютий 1917–1996 рр. / за ред. В.Д. Гончаренка. – К., 2000. – С. 120–121.

<sup>2</sup> В статистическое бюро Полтавского губернского земства письмо Балахнинской уездной управы, февраль 1918 г. // Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО), ф. 723, оп. 1, спр. 3, арк. 6.

<sup>3</sup> Ревегук В. Вказ. праця. – С. 57, 59.

<sup>4</sup> Журнал надзвичайного Миргородського повітового земського зібрання 14 січня 1918 р. // ДАПО, ф. Р-8831, оп. 15, спр. 2, арк. 13в.

<sup>5</sup> Журнал засідання Миргородського чрезвычайного уездного земского собрания по вопросам текущих событий и организации Советской власти 24 февраля 1918 г. // ДАПО, ф. 7, оп. 2, спр. 6, арк. 1–4.

постановила відкликати волосних гласних і провести позачергові вибори. У зв'язку з цим 21 січня відбулося засідання Свиридівських волосних земських зборів, під час яких земська управа та 15 гласних із 33-х попросили збори звільнити їх від виконання покладених на них обов'язків. З огляду на це збори ухвалили рішення про проведення позачергових виборів, незважаючи на те, що проведення таких виборів не передбачалося законодавством. Газета «Лохвицьке слово» зазначені події прокоментувала так: «Останнім часом все частіше рекомендується вихід — рахуватися із настроєм народу. Але цей вихід є найнебезпечнішим, адже він може призвести до повного розвалу земської діяльності»<sup>1</sup>. У Сенчанській волості Лохвицького повіту революційний комітет, створений більшовиками, заявив, що «З'їздом селян волості засновано виконавчий волосний комітет, котрий буде замінювати бувші збори гласних». У відповідь на це надзвичайні збори Сенчанського волосного земства прийняли рішення про складання із себе повноважень органу місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Проте, як правило, місцеві громади ставали на захист земського самоврядування. У волостях селяни нерідко обирали таку форму опору спробам більшовиків встановити радянську владу, як формування волосних рад зі складу земських гласних, що по суті означало збереження земства<sup>3</sup>. Тому, як відомо, здійснити свої плани більшовикам на цей раз не вдалося.

19 січня 1919 р. до Полтави знову вступили більшовицькі війська. «Тимчасове положення про організацію влади на місцях» Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 28 листопада 1918 р. та постанова Раднаркому України «Про організацію місцевих органів радянської влади та порядок управління» від 8 лютого 1919 р. передбачали передачу влади на місцях радам<sup>4</sup>. У січні 1919 р. Тимчасовий робітничо-селянський уряд України прийняв декрети про ліквідацію Земського союзу та Земгору<sup>5</sup>, про передачу всіх навчальних і медичних закладів у відання уряду<sup>6</sup>. Постанова РНК від 15 березня 1919 р. передбачала ство-

<sup>1</sup> К кризису Свиридовского земства // Лохвицкое слово. Народная газета. – 1918. – 2 февр. – № 7.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Минц И. И. Вказ. праця. – С. 703.

<sup>4</sup> Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – К., 2003. – Т. 2. – С. 110, 111.

<sup>5</sup> Узаконения и распоряжения Рабоче-Крестьянского Правительства Украины за 1919 г. – Ч. I.– X., 1923. – С. 30.

<sup>6</sup> Там само. – С. 31, 47.

рення державних статистичних бюро та передачу їм майна земських статистичних установ<sup>1</sup>. У червні 1919 р. декретом РНК було передано у державну власність земську телефонну мережу та поштові станції<sup>2</sup>.

Згідно з декретом РНК від 21 лютого 1919 р., у зв'язку з ліквідацією земських установ земські службовці за 2 тижні до звільнення мають бути попереджені про це і отримувати ліквідаційну виплату у розмірі половини місячної заробітної плати. Бувшим земським службовцям уряд надавав можливість через біржу праці за умови «політичної довіри» працевлаштовуватися до радянських установ<sup>3</sup>. Таким чином, РНК підготував нормативну базу для ліквідації земського самоврядування.

Проте більшовики не мали підтримки переважної частини населення, про що свідчать численні народні повстання. Тому фактично ліквідувати земське самоврядування на території Полтавської губернії у першій половині 1919 р. більшовикам не вдалося. Продовжувала свою діяльність губернська земська управа на чолі з М. Д. Токаревським<sup>4</sup>. У січні-лютому 1919 р. Кобеляцька повітова управа видавала заробітну плату працівникам земської лікарні<sup>5</sup>. Більшовики ліквідували окремі збанкрутілі волості земства з вимоги місцевої громади. Структурні підрозділи ліквідованих земських управ і їх майно були передані до складу відповідних виконавчих комітетів місцевих рад та революційних комітетів.

У липні 1919 р. більшовики залишили територію Полтавщини у зв'язку з наступом денікінців, а 11 грудня 1919 р. вони у черговий раз вступили до Полтави. Одночасно із встановленням радянської влади більшовики розпочали процес ліквідації земського самоврядування. На початку січня 1920 р. Полтавський губернський воєнно-революційний комітет (далі — Губревком) на підставі Постанови РНК Росії від 23 вересня 1919 р. прийняв наказ № 32, за яким підлягали реєстрації «поміщики, капіталісти і особи, котрі займали відповідальні посади при царському і буржуазному ладі» — всі, хто визнавався ворогами радянської влади. За пунктом першим цього наказу реєстрації підлягали голови губернських і повітових земських управ та члени губернських

<sup>1</sup> Законения и распоряжения Рабоче-Крестьянского Правительства Украины за 1919 г. – Ч. I. – X., 1923. – С. 47.

<sup>2</sup> Там само. – С. 793.

<sup>3</sup> Там само. – С. 185–186, 668–670.

<sup>4</sup> Полтавщина: влада на історичних паралелях. – Полтава, 2005. – С. 115.

<sup>5</sup> Кобелякская уездная земская управа. Заявления сотрудников больницы о выдате заработной платы по смете на 1918 г. // ДАПО, ф., 1072, оп. 1, спр. 4, арк. 1–44.



управ<sup>1</sup>. Працівниками Всеукраїнської надзвичайної комісії було арештовано бувшого голову губерньської земської управи М. Д. Токаревського<sup>2</sup>. Проте реєстрація членів повітових управ, голів та членів волосних управ не передбачалася. Очевидно, більшовики не вбачали загрози своїй владі в особі земських управлінців цього рівня. Наказом № 36 від 21 січня 1920 р. Губревком ліквідував професійні спілки міських та земських службовців, як такі, що, на погляд більшовиків, мали анархістський характер<sup>3</sup>. Правління профспілки міських та земських службовців повинне було передати свої справи і печатку Центропрофу<sup>4</sup>. На початку 1920 р. ще продовжувало діяти Педагогічне бюро Полтавського губерньського земства<sup>5</sup>. Отже, земське самоврядування та його структурні підрозділи в Полтавській губернії остаточно було ліквідовано більшовиками одночасно з встановленням радянської влади у січні 1920 р. Земства Правобережної України припинили свою діяльність восени 1920 р.

Відділи, бюро та канцелярії губерньських, повітових і волосних земських управ і їх майно були передані до складу відповідних революційних комітетів. Значна частина земських службовців працевлаштувалася за фахом у тих виконавчих комітетах рад, яким перейшло у власність земське майно.

Таким чином, земці не сприйняли більшовицьку ідеологію й засудили більшовицький переворот 1917 р. у Петрограді. Демократичний характер земського самоврядування та підтримка ідеї створення Української держави суперечили планам більшовицької партії встановлення радянської влади. Захопивши владу в Україні у січні-лютому 1918 р., більшовики прагнули дискредитувати земство в очах місцевої громади або заручитися його підтримкою. Втім земці відмовилися співробітничати із загарбниками і на початку 1919 р. більшовицька влада розпочала ліквідацію земств, мотивуючи свої дії вимогою трудящих. Упродовж грудня 1919 — січня 1920 рр. більшовики, оголосивши гласних, голів та членів земських управ ворогами радянської влади, завершили ліквідацію земського самоврядування на території Полтавської губернії.

<sup>1</sup> О регистрации бывших помещиков, капиталистов и лиц, занимавших ответственные должности в царском и буржуазном строе: Приказ Полтавского Губревкома № 32 // ДАПО, ф., Р-1865, оп. 1, спр. 8, арк. 30.

<sup>2</sup> Полтавщина: влада на історичних паралелях. – Полтава, 2005. – С. 115.

<sup>3</sup> Приказ Полтавского Губревкома № 36 от 21.01.1920 г. // ДАПО, ф., Р-1865, оп. 1, спр. 8, арк. 35.

<sup>4</sup> Приказ Полтавского Губревкома № 38 от 26.01.1920 г. // ДАПО, ф., Р-1865, оп. 1, спр. 8, арк. 37.

<sup>5</sup> Полтава. Історичний нарис / за ред. О. Б. Супруненка та ін. – Полтава, 1999. – С. 138.