

## РЕФОРМА ЗЕМСЬКОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗА ГЕТЬМАНАТУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Досвіду реформи земського самоврядування періоду Української держави гетьмана П.П. Скоропадського є актуальним, адже це дає можливість винести з цього процесу історичні уроки, які можуть стати в нагоді за сучасних умов. Діяльність земського самоврядування за часів гетьманату стала предметом дослідження О.Л. Копиленка, М.Л. Копиленка, В.С. Кульчицького, М.М. Страхова, Т.О. Харченка [Див.: 6; 8; 5; 23]. Однак зазначена проблема все ще залишається мало вивченою історико-правовою наукою.

Метою статті є висвітлення політико-правового аспекту процесу розробки земського виборчого законодавства за часів гетьманства П. Скоропадського. Необхідність зумовлювалася негативним досвідом діяльності земств періоду правління Тимчасового уряду в Росії й Центральної Ради. Навесні 1918 р. земства повністю втратили важелі впливу на соціально-економічні про-

цеси в регіонах. Це сталося в результаті низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, як-то відсутність державної (у першу чергу фінансової) підтримки земств, земська бюджетна криза, надмірна політизація земських установ, недовіра до земств з боку населення тощо. Проте П.П. Скоропадський у «Грамоті до всього українського народу» не заявив про необхідність ліквідації земств, незважаючи на докорінну зміну організації державної влади УНР з метою виведення країни з політичної й соціально-економічної кризи [20, с. 86, 87]. Однак гетьман був переконаний у необхідності проведення радикальної реформи земського самоврядування. 10 травня 1918 р. Рада Міністрів оприлюднила Декларацію, в якій повідомила про збереження земського самоврядування й про необхідність проведення земської виборчої реформи [5, с. 76]. Урядову заяву підтримали помірковані кола суспільства, наприклад,

розробити нове земське виборче законодавство запропонував з їзд хліборобів-власників Полтавської губернії [15].

Одночасно з розробкою нового закону про вибори земських гласних гетьманський уряд призначив проведення ревізії діяльності земських установ. Ревізійні комісії, очолювані губернськими й повітовими старостами, повинні були провести перевірку «демократичних земств» [22]. Комісія виявила численні порушення законодавства, допущені управами. У Константиноградській повітській управі Полтавської губернії комісія виявила нецільове використання коштів [21]. Неспроможність управи вести земське господарство призвела до його занепаду в Охтирському, Богодухівському і Старобільському повітах на Харківщині. Частина волосних земств взагалі не розпочала своєї діяльності [23, с. 16]. Безумовно, на 1918 р., як і підтвердили результати роботи ревізійних комісій, земське самоврядування перебувало в занепаді. Це стало додатковим аргументом на користь необхідності проведення земської реформи.

Для розробки законопроекту про вибори земських гласних Міністерством внутрішніх справ 27 травня 1918 р. була сформована спеціальна комісія, яку очолив князь О.Д. Голіцин – колишній голова Харківської губернської

земської управи. До складу комісії ввійшло близько 40 осіб – представники від земств, Союзу хліборобів, промисловців, які представляли всі губернії Української держави. Окрім того, членами комісії стали урядовці і правознавці [1]. Отже, комісію було сформовано за професійним принципом без залучення представників від громадськості й опозиційних політичних партій. Незважаючи на клопотання голови Всеукраїнського Земського Союзу С.В. Петлюри до глави уряду Ф.А. Лизогуба, до складу комісії так і не ввійшли представники від Земського Союзу [18]. Гетьманський уряд не залучав земські установи до процесу підготовки закону про вибори, як це було за часів Російської імперії на початку ХХ ст., коли земства пропонували уряду власні законопроекти, а той створював комісії, які вивчали пропозиції земських установ. Тому частина земських діячів і лідери опозиційних політичних партій через пресу висунули уряду звинувачення щодо формування комісії на антидемократичних засадах [16].

Комісія розпочала роботу наприкінці травня 1918 р. Перше її засідання відкрив голова Ради Міністрів, міністр внутрішніх справ Ф.А. Лизогуб (у 1901-1916 рр. – голова Полтавської губернської земської управи). Глава уряду вказав на значення земсь-

ни й необхідність широкого представництва в його установах. Контроль за діяльністю комісії здійснювався МВС. Комісія повинна була розробити 2 законопроекти: про земські вибори і про повноваження органів земського самоврядування. Із цією метою МВС зобов'язало губернських і повітових старост подати комісії інформацію по типових аграрних і промислових повітах кожної губернії. Губернським земським управам належало інформувати комісію стосовно кошторису й розподілу земських податків, надати звіти управ, виборчі списки тощо [24, арк. 39].

Насамперед комісія зосередила свою увагу на розробці законодавства про земські вибори. Члени комісії одностайно негативно оцінили виборче законодавство, діяльність Тимчасового уряду Росії. Серед недоліків законодавства Постанова останнього «Про вибори губернських і повітових земських гласних» від 21 травня 1917 р. називала відсутність майнового цензу і цензу осілості й надто низький віковий ценз – 20 років. Не витримала критики норма про надання виборчих прав військовослужбовцям, які досягли 18-річного віку [11; 10]. Таких надзвичайно широких виборчих прав, на думку членів комісії, не надавало законодавство жодної демократичної

дила практика земських виборів 1917 р., суспільство не було підготовленим до впровадження пропорційної системи виборів. Недосконалість земського виборчого законодавства стала однією з причин численних порушень під час виборів 1917 р. Окремі члени комісії вважали, що демократична система виборів виявилася неефективною за умов революції й політичної кризи і пропонували відновити куріальну виборчу систему, відмовитися від проведення виборів шляхом таємного голосування [24, арк. 25, 32].

Частина членів комісії (представники партії кадетів), погодившись із необхідністю втілення в життя нового земського виборчого законодавства, рекомендували зберегти такі демократичні виборчі принципи, як загальність, рівність і безпосередність виборів при таємному голосуванні. Вони обґрунтовували ефективність пропорційної системи виборів, яка, з їх погляду, під час виборів забезпечувала переваги можним верствам населення [24, арк. 26-27].

Позиція голови комісії князя О.Д. Голицина полягала в тому, що впроваджувати демократичну систему виборів за тогочасних умов було недоцільно. За умови, що неписьменність серед виборців сягала 70%, провести ви-

бори шляхом таємного голосування було неможливо. Загальні вибори, як вважав О.Д. Голіцин, обмежували доступ до земств досвідчених працівників і відкривали шлях для безвідповідальних агітаторів. Він вніс на розгляд членів комісії пропозицію встановити куріальну систему з поділом виборців на 3 курії відповідно до суми сплачуваних ними земських податків. При цьому до 3-ї курії входили б особи, які взагалі не сплачували земські податки. Така система виборів, на думку голови комісії, забезпечуватиме принцип загальності, але обмежуватиме рівність виборців, що сприятиме «участі у земстві культурних верств населення і правильне ведення земського господарства» [24, арк. 28-31].

У процесі розробки законопроекту про земські вибори члени комісії дійшли згоди про встановлення: (а) майнового цензу – до виборів допускалися особи, які володіли нерухомим майном на території виборчого округу, що підлягало оподаткуванню; (б) цензу осілості – виборцями могли бути особи, які мешкали в даній місцевості не менше одного року, та (в) вікового цензу – виборче право наступало з досягненням 25-річного віку. Суперечки серед членів комісії викликали питання участі в земських виборах жінок. Перше голосування (18 голосів проти 6) надавало

жінкам виборчі права нарівні з чоловіками. Але в процесі обговорення зазначеної норми членам комісії, які голосували «проти», вдалося обґрунтувати свою позицію й заручитися підтримкою більшості. Під час повторного голосування щодо зазначеного питання було визнано за доцільне надати активне виборче право лише тим жінкам, які є власниками оподаткованого майна. Члени комісії проголосували за позбавлення виборчих прав військовослужбовців [24, арк. 7, 10-11, 34]. У такий спосіб комісія відмовилася від принципу загальності виборів.

З метою виключення можливості тиску на виборців з боку представників місцевої влади законопроект усував від участі у виборах всіх чиновників губернської й повітової адміністрації аж до помічника повітового старости включно, а також службовців прокуратури й поліції. Одноголосно комісія затверджувала збільшення строку позбавлення права на участь у виборах (з 3-х до 6-ти років) після відбування покарання для осіб, засуджених до позбавлення волі за злочини.

Розбіжність поглядів членів комісії продемонструвало голосування щодо втілення куріальної системи. Більшість підтримала поділ виборців на курії. Але виникла дискусія стосовно того, за яким принципом мають формува-

тися курії – на підставі податкового чи земельного цензу. Урешті 12-ма голосами проти 8-ми комісія підтримала встановлення податкового цензу, на чому наполягав О.Д. Голіцин. Було рекомендовано поділити виборців на 4 курії. До першої мали ввійти найзаможніші виборці, які сплачували основну частину земських податків; до другої входили посередні платники податків; третю мали складати селяни-общинники незалежно від розмірів сплачуваного ними податку; особи, які не сплачували земських податків, утворювали четверту курію. Однак у процесі обговорення комісія дійшла висновку про доцільність об'єднання третьої та четвертої курій в одну. У окремих повітах перша курія могла бути нечисельною, тому комісія встановила можливість поповнення її за рахунок виборців другої курії. Таким чином, як вважали члени комісії, законопроект передбачав поділ на 3 курії, приблизно рівні за чисельністю виборців [24, арк. 38-40].

Члени комісії одностайно підтримали принцип прямих виборів і проведення їх шляхом таємного голосування. Без вагань вони відмовилися від пропорційної системи проведення виборів, вважаючи її такою, що не забезпечує реалізацію господарських інтересів місцевої громади, і проголосувала за мажоритарну сис-

тему земських виборів [24, арк. 34-40].

Законопроект визначав строки проведення земських виборів. Комісія пропонувала провести їх наприкінці 1918 р. Забезпечувати проведення виборчої кампанії мали повітові старости. З погляду членів комісії, земські управи потрібно усунути від організації проведення виборів, адже їх члени були особами, заінтересованими в результатах виборів.

На початок липня 1918 р. роботу над розробкою законопроектів про земські вибори було завершено й 18 липня подано на розгляд Ради Міністрів. Їх засідання відбувалися під головуванням Ф.А. Лизогуба. Про результати роботи комісії доповідав О.Д. Голіцин. Рекомендований законопроект викликав гостру дискусію серед членів Ради. Проте Ф.А. Лизогуб займав доволі помірковану позицію й у перебігу обговорення до законопроекту було внесено лише несуттєві поправки [19, с. 164; 7]. Проект закону про вибори земських гласних з подання нового міністра МВС І.О. Кістяковського 17 серпня 1918 р. розглянула Рада Міністрів. Уряд звернув увагу на те, що запропонована законопроектом куріальна система виборів означає відмову від принципу рівності виборців. Її супротивники аргументували свою позицію тим, що ця система ґрунтується на класових заса-

дах і сприятиме поглибленню протиріч між окремими верствами населення, що вона небезпечна для Української держави, оскільки суперечить демократичним виборчим принципам. Прихильники куріальної системи виборів у Раді Міністрів вважали її оптимальним варіантом за умов того часу, вважаючи її підґрунтям для подальшого демократичного розвитку місцевого самоврядування. На думку І.О. Кістяковського, ця система забезпечить домінування в земствах представників другої курії, тобто хліборобів-землевласників, які активно підтримували національну державність [5, с. 77]. Під час голосування із зазначеного питання міністри В. Зіньковський і Д. Дорошенко, які відстоювали принцип у рівності, залишилися в меншості. Уряд підтримав упровадження куріальної системи виборів і вніс до неї незначні поправки. Зокрема, до першої курії було віднесено осіб з вищою освітою, які володіли землею й самостійно господарювали на ній. Рада Міністрів 23 серпня 1918 р. ухвалила закон про вибори земських гласних [3], а 16 вересня його затвердив гетьман П.П. Скоропадський [2]. Передбачена законом система земських виборів його цілком влаштувала.

Робота над новим земським законодавством про вибори викликала жваве обговорення серед

громадськості і, незважаючи на запровадження цензури, докладно висвітлювалася в пресі. Так, Харківське губернське земство надрукувало серію статей із захистом демократичної виборчої системи, впроваджені Тимчасовим урядом Росії 1917 р. Різні погляди щодо зміни земського законодавства публікувала кадетська газета «Полтавський день». В одному з її номерів знаходимо статтю на підтримку демократичних принципів земської виборчої системи [4]. Автор іншої публікації наголошував на передчасності впровадження демократичних виборів [26]. «Чернігівська земська газета» надрукувала доповідь міністра МВС І.О. Кістяковського на серпневому з'їзді губернських старост, у якій він охарактеризував законодавство про земські вибори 1917 р. таким, що будувалося на антидержавних засадах. Коментуючи промову міністра МВС, земська газета розкритикувала його тезу про антидержавність цього закону. Автор статті погоджувався з окремими вадами виборчого закону 1917 р. й необхідністю тимчасового обмеження виборчих прав, але гетьманський уряд не гарантував, що такі обмеження будуть тимчасовими [9]. Проте, як вважала опозиція, цензура не давала можливості об'єктивно висвітлювати підготовку до проведення земської реформи [10, с. 146,

С.В. Петлюра у зверненні до урядів Німеччини й Австро-Угорщини 7 липня 1918 р. звинувачував П.П. Скоропадського в ліквідації земського самоврядування й вимагав негайно розпустити урядову комісію, яка працювала над підготовкою земського законодавства, що стало причиною арешту С.В. Петлюри [10, с. 146]. Негативну оцінку земській політиці гетьманського уряду давала управа Всеукраїнського Земського Союзу в листі до гетьмана. Особливе занепокоєння викликало впровадження куріальної системи виборів. Гетьманові пропонувалося створити нову комісію для доопрацювання законопроекту. Лист містив пропозиції щодо внесення змін до проекту закону [25, арк. 4-11].

Як бачимо, процес підготовки земського виборчого законодавства за гетьманату П. Скоропадського мав антидемократичну спрямованість. Адже до участі в роботі урядової комісії не було допущено представників від політичних партій і громадських органі-

зацій. Гетьманський Уряд відверто ігнорував погляди земців на проведення земської реформи, тоді як варто було б скористатися порадами досвідчених земських управлінців, які працювали у земських установах до 1917 р. Розгляду альтернативних проектів земської реформи не відбулося. Навіть губернським земським зборам не було надано можливості обговорити проект закону про земські вибори і внести поправки та пропозиції до нього. Уряд намагався створити ілюзію демократичності цього процесу. Формування комісії, антидемократичної за складом, урядовці пояснювали професійним підходом і необхідністю обмежити доступ до процесу підготовки законопроекту тих політичних сил, які спричинили кризу земського самоврядування. Гетьманський Уряд інформував суспільство про підготовку до проведення земської реформи, але така інформація оприлюднювалася з єдиною метою – переконати власне населення та інші країни в доцільності запроваджуваних ним заходів.

*Список літератури:* 1. В справі реформування земських установ // Чернигов. земс. газ. – 1918. – 27 сент. 2. Закон про переведення виборів губернських і повітових земських гласних // Держ. вісн. – 1918. – 21 вер. 3. Земский избирательный закон // Киев. мысль. – 1918. – 25 авг. 4. *Ильченко Н.* О реформе избирательного права // Полтав. день. – 1918. – 3 авг. 5. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. *В.Я. Тація* та ін. – К.: Ін Юре, 2003. – Т. 2. – 580 с. 6. *Копиленко О.Л., Копиленко М.П.* Держава і право України 1917-1920: Навч. посіб. – К.: Либідь, 1997. – 208 с. 7. К реформе положения о выборах // Голос Києва. – 1918. – 21 июл. 8. *Кульницький В.* Українська держава часів гетьманщини // Укр. іст. журн. – 1992. – №7-8. – С. 60-79. 9. *Могилянський М.* Реформа земського законодавства // Чернигов.

земс. газ – 1918. – 30 авг. 10. *Нагаєвський І.* Історія Української держави ХХ століття. – К.: Укр. письменник, 1993. – 412 с. 11. О производстве выборов губернских и уездных земских гласных: Пост. Времен. Правительства // Местное самоуправление в России: Сб. док-в (1864-1917 гг.). – М., 1998 // [http:// history.municip.nw.ru](http://history.municip.nw.ru). 12. Пересмотр закона о земских учреждениях // Киев. мысль. – 1918. – 11 июн. 13. Правительственне повідомлення // Держ. вісн. – 1918. – 16 трав. 14. Протест против цензового земства // Ахтыр. день. – 1918. – 18 июн. 15. Резолюция полтавских хлеборобов // Голос Киева. – 1918. – 28 мая. 16. Реформа земских самоуправлений // Народ. діло. – 1918. – 6 чер. 17. Реформа положений о земских учреждениях // Народ. життя. – 1918. – 6 чер. 18. С. В. Петлюра у министра юстиции // Киев. мысль. – 1918. – 18 мая. 19. *Скоропадський П.* Спогади. – К.: Філадельфія, 1995. – 493 с. 20. *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. – К.: Знання, 1993. – 192 с. 21. Телеграммы УТА // Родной край. – 1918. – 24 окт. 22. Ухвалений Радою Міністрів Статут про Тимчасові Ревізійні Комісії по перевірці діяльності органів миського самоврядування // Чернігів. губерн. вісті. – 1918. – 22 чер. 23. *Харченко Т. О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень-грудень 1918 р.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Х., 2000. – 21 с. 24. Центральний державний архів вищих органів влади і управління (далі – ЦДАВОВУ), ф. 1216, оп. 1, спр. 254: Положення, доповідна Раді Міністрів Української Держави про надання губерніальним старостам права розпуску волосних земських зборів. 25. ЦДАВОВУ, ф. 1216, оп. 2, спр. 23: Копії законопроектів Всеукраїнської спілки земств. 26. *Шимков А.* По вопросу о реформе избирательного права // Полтав. день. – 1918. – 10 авг.

*Надійшла до редакції 07.11.2007 р.*