

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ
III ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КРАЄЗНАВЧОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

МИНУЛЕ І СУЧАСНІСТЬ: ТАВРІЯ. ХЕРСОНЩИНА. КАХОВКА

14-15 вересня 2018 р.



Виконавчий комітет
Каховської
міської ради



Відкритий міжнародний
університет розвитку
людини «Україна»
Новокаховський
гуманітарний інститут



Національна спілка
краєзнавців України
Херсонська
обласна організація



Херсонський обласний
краєзнавчий музей
Каховський історичний музей



**Макієнко
Олексій Анатолійович**

кандидат історичних наук, доцент кафедри готельно-ресторанного та туристичного бізнесу Херсонського державного університету, голова Херсонської обласної організації Національної спілки краєзнавців України (м. Херсон)

✉ olex.makienko@gmail.com

Земське самоврядування та гетьманська адміністрація на Херсонщині в 1918 р.: проблеми взаємовідносин

Розкрито ставлення органів земського самоврядування Херсонщини до процесів українського національно-державного будівництва, з'ясовано характер взаємовідносин між земствами та гетьманською адміністрацією. Визначено передумови та причини формування антигетьманської опозиції у земському середовищі на Херсонщині.

Органи земського самоврядування відіграли важливу роль у культурно-господарському житті українських регіонів, посприяли активізації суспільно-політичного руху, формуванню засад модерного громадянського суспільства. Справжньою «школою парламентаризму» виявилася робота в земських установах для кількох поколінь громадських діячів.

Доба Української революції та визвольних змагань 1917-1921 рр. стала періодом пошуків земствами свого місця в новій моделі політичних та соціально-економічних відносин. Вона ознаменувала кінцевий етап еволюції земського самоврядування. Наявні документи фіксують не лише зростання інституційного значення земських установ, але й активну участь їх представників у процесі революційних перетворень [1, с. 12]. У цьому відношенні науковий інтерес становить проблема взаємовідносин земств та владних інституцій відродженої Української держави.

Дослідження сучасних істориків переконливо довели важливу роль земських установ у боротьбі за незалежність України у 1917-1921 рр. [2-5]. Земства України загалом схвально оцінили революційні здобутки українського національно-демократичного руху, долучилися до процесу побудови української державності. Від початку революції вони зайняли досить послідовну позицію в питанні політичного самовизначення українського народу.

Позиція земських установ південноукраїнських губерній щодо української державності була обережною, демонструвала наявність у середовищі місцевого політикуму певних розбіжностей у ставленні до органів української влади.

Якщо жовтневий переворот у Петрограді та спроби узурпації влади більшовиками однозначно викликали осуд земських діячів, то повноваження Центральної Ради та Генерального секретаріату щодо південноукраїнських територій тлумачилися ними досить неоднозначно. Згідно «Тимчасової інструкції Генерального секретаріату в Україні» від 4 серпня 1917 р. земські установи губерній, які були вилучені з автономної України, мали відповідні прерогативи у визначенні



Ключові слова:

земство, органи земського самоврядування, революція, Українська держава, гетьманська адміністрація, Херсонщина.

їх майбутньої територіальної приналежності. Земства Херсонської губернії ідентифікували свої території з Україною, визнавши владу Центральної Ради та Генерального секретаріату, а земства Північної Таврії – схилилися до розв'язання національного питання на своїх теренах шляхом референдуму [5, с. 84-86]. Якщо Херсонське повітове земське зібрання на сесійному засіданні 1 листопада 1917 р. постановило «приєднатися до автономної уже України негайно» [6, с. 448], то Дніпровське повітове земське зібрання 19 листопада 1917 р., апелюючи до авторитету місцевих губернських інституцій, ухвалило визнавати лише урядову владу, схвалену новообраними Установчими зборами [7]. Пропозиція тимчасового визнання влади Центральної Ради земцями була відкинута. Втім, уже в грудні 1917 р. дніпровські земці значною мірою під впливом політичної кон'юнктури змушені були демонструвати лояльність до нової української влади.

Херсонське губернське земство, керуючись настановами повітових і волосних земств, обрало курс на інтеграцію губернії до складу УНР, Таврійське ж губернське земство стало на шлях сепарації від решти українських територій, узявши участь у формуванні Ради народних представників у Сімферополі [5, с. 85; 6, с. 444-446].

Серйозні випробування чекали на земське самоврядування взимку – навесні 1918 р. в умовах гострого військово-політичного протистояння на Півдні України. Саме тоді місцеві земства вперше ліквідовувалися радянськими органами влади [8].

Відроджені владою УНР вже як народні ради та народні управи органи земського самоврядування мали стати надійною опорою у реалізації державної політи-

ки в українських регіонах. Можна стверджувати, що відносини між земствами Херсонщини та місцевою адміністрацією УНР склалися досить конструктивно [4, с. 117].

Ситуація радикально змінилася наприкінці квітня 1918 р. Державний переворот у Києві та прихід до влади в Україні гетьмана П. Скоропадського ознаменував початок нової сторінки історії земського самоврядування. Взаємовідносини земств та гетьманської адміністрації набули здебільшого конфронтаційного характеру [9, с. 275].

Витоки, вочевидь, слід шукати в глибоких ідейно-політичних протиріччях, які виникли між представниками консервативної за своєю природою гетьманської влади, орієнтованої на кола заможних власників-хліборобів, і новообраними земськими діячами із переважно соціалістичними поглядами на майбутнє України. У часи Української держави земства, як найбільші осередки національних лівих сил, стали найпотужнішою опозиційною силою до гетьманського уряду.

Урядова заява від 10 травня 1918 р. демонструвала своїм змістом прихильність до демократично обраних органів місцевого самоврядування. У ній, зокрема, зазначалося, що органи самоврядування «занадто дорогі для теперішнього уряду, в склад якого увійшли люди з довгою попередньою діяльністю на ниві місцевого життя, і підозріння в бажанні уряду скоротити права місцевого самоврядування і усунути від нього широкі прошарки населення повинні по цій причині остаточно відпасти» [10]. Втім, на практиці під впливом консервативних політичних сил, які фактично посприяли встановленню Гетьманату, розпочався масштабний наступ нової влади на права місцевого самоврядування. Сам П. Скоропадський вважав, що існуючі політизовані земства «вже віджили своє й показали повну свою нежиттєздатність» [11, с. 253]. Подібні думки поділяв і тодішній голова уряду Ф. Лизогуб, для якого взірцем місцевого самоврядування були саме дореволюційні земства [12, с. 114]. Численні з'їзди хліборобів-землевласників, партій правого спрямування вимагали від уряду більш рішучих кроків щодо обмежень повноважень демократичних самоврядувань, аж до їх негайного розпуску [9, с. 276]. На місцях губернські та повітові старости почали чинити адміністративний тиск на земства. Серед застосовуваних ними важелів були ревізії органів земського самоврядування, відсторонення та арешт земських керівників, перегляд земських бюджетів тощо.

Зі свого боку, більшість земських установ поставилися до нової гетьманської адміністрації неприхильно, а деякі з них ухвалили відверто антиурядові резолюції, закликаючи до активної боротьби з режимом Гетьманату. Створений у квітні 1918 р. Всеукраїнський союз земств на чолі з тодішнім головою Київської губернської земської управи С. Петлюрою розгорнув нещадну критику гетьманського курсу. У меморандумі скликаного в середині червня 1918 р. Всеукраїнського з'їзду земств, який був переданий гетьманові П. Скоропадському, містилося пряме звинувачення уряду в організації «карних відділів» та спроба знищити демократичні органи держави, а також висувався перелік політичних вимог задля можливості подальшого співробітництва земств з центральною владою [9, с. 279]. Як відомо, земські вимоги було відкинуто, а уряд став на шлях радикальних перетворень у системі земського самоврядування. Більшість дослідників підкреслюють антидемократичний характер нового курсу Української держави щодо місцевого самоврядування.

Наступ на органи місцевого самоврядування в

Україні було оформлено відповідною нормативно-правовою базою. Вже 8 червня 1918 р., згідно урядової постанови, в Україні було започатковано масштабну ревізію діяльності органів місцевого самоврядування спеціально створеними тимчасовими губернськими та повітовими ревізійними комісіями на чолі зі старостами. У випадку виявлення протиправної діяльності земств комісіям надавалось право негайно усувати правопорушників від справ, повідомляючи про це судові органи, й натомість староста мав право призначати на їх місце «здатних осіб» [13]. Ревізії мали завершитися у місячний термін, але комісії працювали все літо, виявивши чимало фінансово-господарських порушень, які давали підстави для кримінальних проваджень щодо представників земських управ. Виявивши правопорушення, старости припиняли діяльність земств або відсторонювали від роботи порушників закону, а до виконання їх обов'язків призначали осіб, які часто займали відповідні посади до революції.

Згодом міністр внутрішніх справ дозволив старостам розформувати земські й міські самоврядування «у випадках явно революційної діяльності і видимої агітації проти існуючого ладу» [14].

29 червня 1918 р. гетьман санкціонував закон про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи у разі порушення ними меж власної компетенції, ухвалення постанов «злочинного характеру», або ж якщо їх діяльність «загрожує цілковитим безладдям волосного земського господарства». На місце розформованих волосних земств старости відновлювали дореволюційні установи управління сільськими місцевостями, які очолили волосні старшини й сільські старости [15, с. 127].

Кульмінацією гетьманського курсу щодо земського самоврядування стало ухвалення нового виборчого законодавства. Вже у травні 1918 р. при МВС були створені дві комісії з підготовки нових законів по виборах до органів місцевого самоврядування [15, с. 126]. Комісію по земських виборах очолив колишній член Державної ради Російської імперії, харківський поміщик, князь О. Голіцин. Циркуляром МВС від 5 червня 1918 р. було заборонено скликання губернських і повітових земських зібрань до введення у дію нового виборчого закону. Вони могли бути скликані лише за крайньої потреби з дозволу міністра внутрішніх справ.

5 вересня 1918 р. гетьманом було затверджено підготовлений комісією закон «Про проведення виборів губернських і повітових земських гласних», яким фактично поверталися норми виборчого законодавства царських часів [16]. Повноваження гласних земських зібрань, обраних у 1917 р. згідно виборчого закону Тимчасового уряду, припинялися, а їх функції передавалися до відповідних управ, підконтрольних місцевій адміністративній владі. Закон суттєво обмежував виборчі права місцевого населення (відмова від загального голосування, відновлення куріальної системи виборів та майнового цензу) з метою зміцнення позицій у земствах представників заможних верств суспільства, усунення від виборів революційних елементів. Нові вибори до земських установ мали відбутися в листопаді-грудні 1918 р.

Серйозним ударом по фінансовій стабільності земств стала фіксація розмірів земських податків, які слугували основним джерелом наповнення бюджетів земств. Через брак довіри до земських інституцій селянство і без цього фактично ігнорувало земське оподаткування. Уряд же до запланованого перегля-

ду кошторисів новообраними земськими зібраннями зафіксував розмір земських окладних зборів на рівні 1917 р., а стягнення земських податків за друге півріччя 1918 р. взагалі заборонив [17]. У цих умовах будь-яка культурно-господарська діяльність земств стала фактично неможливою.

Логічним результатом гетьманського курсу стало згуртування українських земств на політичній платформі очолюваного С. Петлюрою Земського союзу, який восени 1918 р. відіграв важливу роль у підготовці антигетьманського повстання.

На Херсонщині у відносинах між земськими установами та гетьманською адміністрацією спостерігалися спільні з рештою регіонів України тенденції. Однак призначення на посаду губернського старости колишнього земця викликало обережний оптимізм щодо можливої продуктивної взаємодії двох центрів влади в регіоні. Херсонський губернський староста Семен Григорович Пищевич (1863-1945), у минулому депутат ІV Державної Думи Російської імперії від Херсонської губернії (член фракції центру), тривалий час працював у структурах земського самоврядування, обирався гласним Олександрійського повітового земського зібрання, представляв Олександрійський повіт у губернському земському зібранні. Впродовж 1903-1912, 1913-1917 рр. він очолював Олександрійську повітову земську управу. Згодом, у вересні 1919 р., вже за денікінського режиму, йому судилося стати останнім керівником Херсонського губернського земства [1, с. 517].

Аналіз ділових документів 52-ої сесії Херсонського губернського земського зібрання (народної ради), яка проходила з 10 (2) по 23 (10) травня 1918 р. в Херсоні, дозволяє стверджувати про відсутність у середовищі херсонських земців відверто антигетьманських настроїв. Вирішуючи численні питання культурно-господарського спрямування, земські діячі займалися конструюванням нової системи відносин з органами державної влади, шукали оптимальну модель взаємодії із новою адміністрацією. Її засадничі принципи були окреслені вже у вступному слові голови управи Є. Яковенка: «Тільки на ґрунті незалежності нашого політичного життя, вільного самовизначення – повного парламентарного ладу, вдоволення земельної потреби селянства, і тільки на підставах органів місцевого самоврядування як інституцій всенародних і демократичних, – тільки на цих умовах може скріпитися сила молоді української державності, її національний і соціальний поступ» [6, с. 1-2]. Одноголосно схвалена підсумкова резолюція зібрання, фіксуючи настрої і бажання земських діячів на зламі політичних епох, була сповнена надії на подальше зміцнення демократичних принципів урядування в Україні [там само, с. 52].

До нового складу управи увійшли переважно старі земські професіонали (Є. Яковенко, А. Грабенко, В. Сінкевич, Г. Пачоський, Й. Серебренник та ін.) [там само, с. 49]. Авторитет голови управи Є. Яковенка та його заступника А. Грабенка в урядових колах дозволяв сподіватися на тісну співпрацю земства та гетьманської адміністрації. І дійсно, в умовах Гетьманату діяльність губернського земства відзначалася відносно стабільним характером. У липні 1918 р. після призначення Є. Яковенка товаришем міністра народного здоров'я та опікування справу керівництва земським господарством на Херсонщині перебрав А. Грабенко [1, с. 512]. Під його орудою земство пережило час найбільш серйозних політичних та господарських випробувань кінця 1918 – початку 1919 рр.

Стосунки гетьманської адміністрації з представниками повітових і волосних земств на Херсонщині склалися більш драматично. З червня 1918 р. розпочалася масштабна ревізія діяльності земських установ на Херсонщині, яка супроводжувалася розпуском окремих земств, усуненням від посад активних земських діячів. Діяльність Дніпровської та Херсонської повітових земських управ, які склалися переважно з представників соціалістичних партій, була тривалий час паралізована. Зрештою, через неможливість повноцінно виконувати покладені обов'язки у відставку пішли керівництво Дніпровської повітової земської управи (серпень 1918 р.) і увесь склад Херсонської повітової земської управи (жовтень 1918 р.) [18, 19]. Новим головою Дніпровської повітової земської управи було обрано колишнього депутата ІІІ та ІV Державної Думи Російської імперії від Таврійської губернії, члена фракції кадетів М. Панкєєва. А в Херсоні гетьманською адміністрацією було призначено новий склад управи на чолі з підприємцем С. Тропіним [20]. Паралельно відбувалася масова ліквідація волосних земств на Херсонщині.

Отже, характер взаємодії між представниками земств та гетьманської влади в регіоні багато в чому визначався сформованою у загальноукраїнському масштабі конфронтаційною моделлю стосунків між органами місцевого самоврядування та адміністрацією П. Скоропадського. Однак великий вплив на взаємовідносини справляли особистісні фактори, рівень політизованості конкретного земства, і, безперечно, ефективність практичної культурно-господарської діяльності окремих земських установ.

Загалом сподівання місцевих земців на продуктивну співпрацю з новою гетьманською адміністрацією виявилися марними. Восени 1918 р. земські установи стали важливими осередками підготовки антигетьманського повстання. Відомо, що тодішній співробітник Херсонської губернської земської управи В. Кедровський увійшов до складу Головного штабу повстанських сил, очолив мобілізаційний відділ штабу військ Директорії. 14 грудня 1918 р. після втечі представників гетьманської адміністрації саме він був призначений військовим комендантом м. Херсона [там само].

Скинувши гетьманську владу, Директорія УНР 26 (13) грудня 1918 р. скасувала всі нормативно-правові акти, які запроваджували адміністративні обмеження прав органів земського самоврядування. Згідно телеграми, надіслані МВС органам місцевої влади, повноваження гласних розпущених земських зібрань й усунутих членів управ відновлювалися, а призначені колишніми губернськими старостами склади управ негайно звільнялися [21, арк. 23-23 зв.]. Розпочався черговий етап розвитку земського самоврядування доби українських національно-визвольних змагань.

Отже, в умовах загострення військово-політичного протистояння, поглиблення соціально-економічної кризи, наростання авторитарних тенденцій земства залишалися носіями демократичних традицій урядування, прагнули до збереження порядку та спокою в регіоні, підтримки нормальної життєдіяльності місцевого населення. Втім, набутий земствами досвід громадського самоуправління дедалі все менше вписувався в систему цінностей нових політичних режимів. Час існування демократичного земства добігав кінця.

Список джерел та літератури:

1. Діяльність земських установ на Херсонщині. 1865 – 1920: збірник документів / Державна архівна служба України; Державний архів Херсонської області; уклад.: В. Лебідь (кер. проекту), О. Макієнко, І. Сінкевич, О. Шинкаренко; передмова та коментарі: О. Макієнко. Херсон: Айлант, 2015. 636 с.
2. Гвоздик В. С. Земства України в умовах революційних потрясінь 1917 року. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2010. Вип. XXIX. С. 98 – 105.
3. Завальнюк О. М. Стецюк В. Б. Земства Поділля в добу Української революції 1917 – 1920 рр. Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2009. 220 с.
4. Макієнко О. А. Революція і земство на Херсонщині: від революційного романтизму до державницького прагматизму (березень 1917 р. – травень 1918 р.). *Минуле і сучасність: Таврія. Херсонщина. Каховка: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. краєзн. конф. (14–15 вересня 2017 р.)*. Каховка – Херсон, 2017. С. 114–117.
5. Турченко Г. Ф. Південна Україна на зламі епох (1914 – 1922 рр.). Запоріжжя: Просвіта, 2005. 324 с.
6. Херсонское губернское земское собрание LII очередной сессии 1917 года. Доклады управы и комиссий. Журналы собрания. Херсон, 1918.
7. *Родной край*. 1917. 24 ноября.
8. *Родной край*. 1918. 7 марта (22 февраля), 9 марта (24 февраля).
9. Харченко Т. Політика уряду гетьмана П. Скоропадського щодо органів земського самоврядування. *Історія України: маловідомі імена, події, факти: зб. ст.* К., 2000. Вип. 11. С. 273-286.
10. *Державний вістник*. 1918. 16 травня.
11. Скоропадський П. П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918 / Гол. ред. Я. Пеленський; НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства імені М.С. Грушевського. Київ – Філадельфія, 1995. 492 с.
12. Пиріг Р. Я. Діяльність урядів гетьманату Павла Скоропадського: персональний вимір. К.: Ін-т історії України НАН України, 2016. 518 с.
13. *Державний вістник*. 1918. 13 червня.
14. *Державний вістник*. 1918. 11 липня.
15. Мельник О. О. Реформування органів місцевого самоврядування за доби Гетьманату. *Національна та історична пам'ять: зб. наук. праць*. К., 2013. Вип. 7. С. 124–130.
16. *Державний вістник*. 1918. 19 вересня.
17. *Державний вістник*. 1918. 14 вересня.
18. *Родной край*. 1918. 18 (31) августа.
19. *Известия Херсонского уездного земства*. 1918. № 20.
20. *Известия Херсонского уездного земства*. 1918. № 23-24.
21. *Держархів Херсонської обл.*, ф. Р-321, оп. 1, спр. 1.