

Місцеве самоврядування: погляд Сергія Єфремова

У статті досліджується ставлення Сергія Єфремова до влади як суспільного явища в період Української революції 1917–1921 рр. При цьому розглядаються різні державні утворення, що діяли на теренах України. Акцентується увага на відмінностях оцінок С. Єфремовим центральної влади та органів місцевого самоврядування, робиться спроба пояснити їх причини.

В статье исследуется отношение Сергея Ефремова к власти как к общественному явлению в период Украинской революции 1917–1921 гг. При этом рассматриваются разные государственные образования, действовавшие на территории Украины. Акцентируется внимание на отличиях оценок С. Ефремовым центральной власти и органов местного самоуправления, делается попытка объяснить их причины.

The article deals with an investigation of Serhej Efremov's treatment to the power as the publik phenomena in the period of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. The different state forms that were created on the territory of Ukraine are examined here. The attention is stressed on Serhej Efremov's assessment of the central power and organs of self-government differences. The attempt to explain the reasons of that is made.

Сергій Єфремов відомий як публіцист, літературознавець, політик, але не як державний діяч. І це незважаючи на посади заступника голови Української Центральної ради та генерального секретаря міжнаціональних справ, які він деякий час обіймав у період Української революції 1917–1921 рр. Зважаючи на кадровий голод та роль постаті С. Єфремова в українському русі такий результат виглядає дещо дивним. Причини, на нашу думку, можна з'ясуватися шляхом дослідження ставлення С. Єфремова до влади, насамперед, виконавчої, як до суспільного явища. Особливий інтерес, на нашу думку, становить час українських визвольних змагань, який виявився єдиним у житті

С. Єфремова, коли влада в особі низки українських політичних режимів намагалась реалізувати близькі їй ідеї.

За підрахунками Т. Єрмашова бібліографія праць про С. Єфремова нараховує, щонайменше 500 назв¹, присвячені найрізноманітнішим аспектам його діяльності. Особливо значною кількістю відрізнявся ювілейний, 2006 р. В багатьох із них згадувалися взаємини С. Єфремова з владними інституціями, але лише в контексті тем що досліджувалися. Жодного разу ставлення С. Єфремова до влади як суспільного явища, безвідносно його політичних уподобань, не ставало самостійним предметом дослідження.

Автором поставлені такі завдання:

– на основі публіцистики С. Єфремова 1917–1921 рр. дослідити відмінності його оцінок політичних режимів на теренах України, що змінювали один одного;

– зробити спробу виявити закономірності ставлення С. Єфремова до влади незалежно від політичних уподобань її носіїв;

– з'ясувати погляди С. Єфремова на можливості подолання потенційних загроз українському рухові за допомогою влади;

– дослідити бачення С. Єфремовим органів місцевого самоврядування як політичного чинника.

Лютнева революція призвела до появи ситуації, коли при владі в багатьох випадках опинилися близькі до С. Єфремова за спрямуванням, а часом і за давніми товариськими зв'язками політики. Та й він сам із поступовим перетворенням УЦР на квазі-парламент ставав нібито її часткою. Безумовне захоплення змінами в країні та, зокрема, підйомом українського руху водночас не могло не зіткнутися з довготривалою звичкою до протистояння з політичним режимом колишньої Російської імперії. Якщо подивитися на весь доступний для вивчення період діяльності під час української революції, то позитивні оцінки С. Єфремовим центральної влади – скоріше виключення, ніж правило. Такими виглядають перші кроки Тимчасового уряду на початку його існування та, можливо, під час Корнилівського заколоту, а в випадку української влади – початок головування у Генеральному секретаріаті В.Винниченка, згодом – вступ Директорії

до Києві, й, вже наприкінці революції, захоплення С. Петлюрою. В цілому переважає критика, яка часом переходить до відвертого несприйняття, як за часів П. Скоропадського, або до такого відчайдушного кроку, як публікація «Листа без конверта».

Насправді, С. Єфремов звик почувати себе людиною сторонньою відносно влади. Тому не дивно, що в нових умовах він шукав для себе прийнятний вихід із ситуації що склалася. В душі народництва під час більшовицького панування в Києві у лютому 1918 р. С. Єфремов поділив владу на дві категорії. Одна, за його словами, «...служить людности, друга приневолює людність собі служити. Одна творить нові форми на життьових підвалинах, друга робить карколомні експерименти та вдовольняє своє примхи. Одна стоїть на моральному авторитеті, друга шукає собі підпори на вістрях штиків...»². Тож на практиці від початку революції С. Єфремов намагається поєднати підтримку нової влади, що спирається на народну довіру, з традиційною опозицією до влади як силової інституції. Звідси його вагання щодо самочинного проголошення І Універсалу, відгук населення на який потім викликав неабияке захоплення, та тези про необхідність для УЦР насамперед так би мовити «неформальної влади», заснованої на моральній підтримці населення, але без певної відповідальності. Притаманний звичайній владі примус, на думку С. Єфремова – «спільник непевний і зрадливий»³. Варто згадати, як С. Єфремов у полеміці ледь не відхрещувався від посади генерального секретаря у першому складі українського уряду, доводячи, між іншим, що він таким по суті не є.

Інше пояснення такої реакції криється, на нашу думку, в пошані до процедури, до закону, що притаманна С. Єфремову. Навіть в умовах революції він прагне діяти правовими методами й жадає такого ж ставлення від своїх колег у Центральній Раді. В цьому сенсі характерна реакція С. Єфремова на III Універсал – документа, за власними словами, великої історичної ваги, але в багатьох питаннях, в тому числі щодо місцевого самоврядування, дуже загального, який вимагає додаткових законів з усіма подробицями правових норм⁴. Між іншим, повага до закону змусила цього відомого українського діяча у квітні 1918 р. пуб-

лічно висловити свою незгоду з відмовою міністерства внутрішніх справ УНР прийняти лист київської міської управи, який був написаний недержавною, тобто неукраїнською мовою. Адже, на думку С. Єфремова, за відсутності необхідного закону, «не можна починати державну роботу з потоптання усякого права»⁵.

Втім С. Єфремов таки прийняв перебіг подій, що виявився потужнішим за його аргументи, при цьому зауваживши у серпні 1917 р.: «Ми не належали ніколи до прихильників того захвата державної власти, який знаходив чимало adeptів серед українського громадянства з початку революції. Навпаки. Ми не раз попереджали проти такої практики і вважаємо, що й теперішня невиразність становища до деякої міри являється виплодом тактичних помилок української політики. Але думаємо, що тепер про це вже пізно говорити, тепер вибору нема і, скоро Центральна Рада стала вже на шлях здобування власти, то повороту назад не може вже бути»⁶. Надалі С. Єфремов кілька разів повторював наведену тезу у своїх статтях. На нашу думку, узагальнивши, її можна сформулювати таким чином: прийняли рішення – то реалізуйте його, взяли владу – то захищайте її.

Саме нездатність у багатьох випадках українських державних утворень та їх провідників застосувати владу й виконати покладені на неї функції викликала найгострішу критику на її адресу С. Єфремова. Так після повернення УЦР до Києві у березні 1918 р. він наголошує: «Тиждень минув, як вернулась до Київа українська власть. За цей час вона могла й повинна була використати те надзвичайно зручне і вигідне становище, яке для українства витворила тупа й розбещена большевицька господарка... Могла й повинна була – тим часом не зробила анічогісінько з зазначеного»⁷.

С. Єфремов – прибічник ґрунтовної роботи, розрахованої на перспективу. Звідси його ставлення до сфери освіти, спроба привернути увагу до економічних інтересів населення й критичне сприйняття різких дій у політиці. В цьому контексті зрозуміло, чому в випадку органів місцевого самоврядування, обраних на засадах загального, рівного, прямого і таємного голосування,

тональність оцінок С. Єфремова різко змінюється, порівняно зі ставленням до державної влади. Адже думи й земства, з їхньою увагою до місцевих справ, якраз й могли стати бажаним інструментом для втілення ідеалів С. Єфремова в життя.

Для такого сприйняття існували й інші причини. З часів М. Драгоманова вимога децентралізації державного життя, разом з його демократизацією, стала однією з підвалин української ідеї. Щоправда, наступні покоління українських діячів перенесли наголос у способі її реалізації з ідеї самоврядних громад та федерації на автономію та федерацію. Але пропозиції М. Драгоманова не забулася. Зрештою, Радикально-Демократична партія й Товариство українських поступовців, активним діячем яких був С. Єфремов, – це свого роду об'єднання українських громад. Тож маємо справу з свого роду генетичним зв'язком, який проявив себе під час Української революції. Згадаємо також напрацьовані роками взаємини з ліберальним земством, де знаходив собі роботу не один відомий український діяч із відповідними наслідками для його політичного обличчя. Щоправда, як можна зробити висновок із матеріалів С. Єфремова, якихось ґрунтовних власних попередніх розробок щодо місцевого самоврядування у нього не існувало. Натомість відомо про низку пропозицій ідеологічно близьких у цьому питанні кадетів, які висловлювалися ними у III та IV Державних думах, й були певною мірою реалізовані 1917 р.

Тож відсутність згадок про думи та земства у заклику «До українського громадянства», яке від імені ТУП на зорі української революції у березні 1917 р. написав С. Єфремов, ще ні про що не свідчить. Там йдеться про автономію, федерацію, парламентський устрій держави, а останній не може існувати без місцевого самоврядування⁸. Й надалі протягом всього 1917 р. повідомлення про діяльність дум і земств, на перший погляд, не часто привертали увагу С. Єфремова. Стосувалися вони завжди українських питань, що так чи інакше розглядалися органами місцевого самоврядування. Національні моменти беззастережно домінують у статтях С. Єфремова, відтискаючи на другий план всі інші, в тому числі, пов'язані з місцевою владою.

Така невідповідність, на нашу думку, обумовлена, насамперед, пріоритетами, визначеними розвитком української революції. Насправді саме місцеве самоврядування С. Єфремов весь час вважав «основою державного життя», до того ж такого, що будується на демократичних засадах. На його думку «...справедливе заступництво інтересів людности може бути тільки тоді, коли вона сама візьме урядованя в свої руки, коли земство справді буде в руках людей землі». Тому навесні 1917 р. С. Єфремов цілком підтримав процес так званої демократизації дум і земств, а саме – поповнення їх складу нецензовими елементами – й закликав якнайшвидше «ліквидувати спадщину старих часов і привернути земству його справжній демократичний характер»⁹.

Нове революційне демократичне виборче законодавство стосовно органів місцевого самоврядування відображало згадані прагнення С. Єфремова. За його твердженням «новий закон, ухвалений 15 квітня, ставить городське заступництво на зовсім інші основи. Він передає міське самоврядування справді всій людности, що з цього часу дістає право сама порадкувати своїм життям і свої потреби задовольняти»¹⁰. Особливе значення міські вибори, на думку С. Єфремова, матимуть для українців. Вони «...мусять усі сили напружити, щоб положити добре той перший камінь під національне відродження міст на Україні»¹¹. Щоправда, пропозиція С. Єфремова щодо виборчої тактики – утворення національних списків – в більшості випадків не була реалізована. Самій виборчій кампанії С. Єфремов приділив лише один матеріал, що стосувався обвинувачень у націоналізмі українських списків із боку російських. Автор наведених рядків також балотувався до міської думи Києва, але невдало – за списком українських есефів пройшов лише один гласний. Втім, про муніципальні вибори залишилися, вочевидь, добрі спомини. У всякому разі С. Єфремов наводив їх як позитивний приклад, на відміну від того, що було на селі під час виборів до Установчих зборів¹².

Великі надії С. Єфремов покладав на земські вибори, бо, за його словами, «демократизація місцевого самоврядування для

нас значить не що інше, як націоналізацію його. Коли ми домагаємося українізації всіх форм життя на Україні, то волостна реформа має становити ґрунт усієї справи»¹³. В цілому, на нашу думку, С. Єфремов вважав демократично обрані органи місцевого самоврядування засобом подолання більшості потенційних протиріч, які могли б виникнути з боку різних етнічних та соціальних груп, що проживали в Україні. Для цього, за словами С. Єфремова, «...треба новий автономний лад... будувати не на самій національній, або не так на національній, як на територіальній основі»¹⁴. Навесні 1918 р. С. Єфремов ще раз повертається до наведеної тези, наголошуючи – треба будувати державу не зверху, а знизу, «...не вливаючи державність у виключно українські форми, використовуючи всі живі сили, без огляду на їхню національну приналежність»¹⁵.

Зворотній бік такого підходу – теза про спільну відповідальність всіх гласних нових дум і земств, незалежно від їхньої партійної приналежності, за закріплення демократичного ладу. «Робота мусить бути спільна й однодушна, бо й відповідальність спільна, свого роду «кругова порука», в деталях якої та в особах винуватців життя не матиме часу розібратись. Тут треба або працювати, або життя одкине людей, що не справили своїх обіцянок і громадських надій, і покличе інших. Третього немає»¹⁶, – стверджував С. Єфремов з приводу чергових засідань Київської міської думи.

Таким чином, вимальовується доволі стрункий і прагматичний підхід С. Єфремова до місцевої влади – через органи місцевого самоврядування до державного будівництва залучаються всі без виключення політичні сили України. Вони отримують широкі можливості для реалізації власних прагнень у поєднанні з загальнонаціональними. Останнє забезпечується природним домінуванням українських елементів у складі демократичних органів місцевого самоврядування. Щоправда, такий результат ще треба довести в результаті демократичної процедури.

Згодом С. Єфремов констатував український характер земств. А от з містами проблема лишалася нерозв'язаною. Можливо через це С. Єфремов мав деякі застереження у зв'язку з

ймовірною позицією багатьох органів місцевого самоврядування в українському питанні. Коментуючи Інструкцію Тимчасового уряду Генеральному секретаріату, яка, між іншим, передбачала можливість приєднання до автономної України Катеринославщини, Харківщини, Херсонщини та Таврії лише в разі відповідних рішень обраних на демократичних засадах міських дум і земств, він зазначав: «Не можна не бачити, що такий спосіб прилучення ледве чи можна вважати найкращим за сучасних обставин»¹⁷.

Побоювання виявилися, хоча й небезпідставними, але зрештою марними. Наприкінці 1917 р. в умовах більшовицького перевороту органи місцевого самоврядування таки проголосували за визнання поширення на їх терени влади УНР. Цей факт С. Єфремов потім трактував як відповідь більшовикам не лише українського уряду, але й української землі. На його думку, «силою пошматована Україна цими актами знов злучається в одну міцну й дужу організацію державну»¹⁸. Вочевидь, такий поворот подій мав ще більше заохотити С. Єфремова до підтримки демократично обраних дум і земств. Навесні 1918 р. він навіть пропонував двісті місць, що резервувалися в УЦР для військових депутатів, віддати «заступникам од місцевого самоврядування, тобто од дум і земств. Місцеве самоврядування, демократизоване й наближене до мас, являється тепер костю і плотію од плоти демократії», – стверджував С. Єфремов¹⁹.

Права демократичних дум та земств С. Єфремов відстоював і за часів Гетьманату. Кілька матеріалів він присвячує так званім ревізіям органів місцевого самоврядування з боку уряду²⁰. Часом С. Єфремов настільки беззастережно їх підтримував, що навіть явні промахи у господарській діяльності пробачалися їм цілком свідомо або (та) пояснювалися попередньою спадщиною й сучасними важкими обставинами. «Звичайно, нові органи були не без хиб, — зазначав він на початку жовтня 1918 р., — про це нема чого говорити, та й не могло бути инакше, коли взяти на увагу обставини, за яких вони народились: війна, руїна, революція, розрухи, фінансова катастрофа, дорожнеча, безхліб'я, безвіддя, бездоріжжя і т. и. За таких обставин неможливо

було б твердо стояти на ґрунті самої «діловитости» і давати до органів самоврядування самих геніїв господарности; неможливо було й не заплутатися серед того темного лісу безладдя, який уявляє теперішнє життя»²¹. Визнаючи катастрофічне становище, в якому опинилися органи місцевого самоврядування, зокрема в Києві, він, натомість, звертав увагу на байдужість уряду стосовно їх звернень за допомогою²². Також С. Єфремов абсолютно точно вказав на справжні наміри ініціаторів ревізії дум і земств із боку уряду – ліквідувати демократичні та повернути цензові органи місцевого самоврядування, проти чого, власне, й була спрямоване його полеміка.

Зрозуміло, що авторитарний режим П. Скоропадського явно входив у непереборне протиріччя з обраними за найдемократичнішим тоді у світі законодавством органами місцевого самоврядування, отже й уявленнями самого С. Єфремова про державний устрій. На його думку, добре організоване місцеве самоврядування – єдине, що могло поставити українську державу на міцний ґрунт. В день початку повстання Директорії С. Єфремов ще раз наголошував: «Зараз за цим ми поставили б справу місцевого самоврядування, — вона має за теперішніх обставин кардинальну вагу, може навіть нагальнішу, ніж аграрна. Бо тільки маюча добре впорядковане міське й земське самоврядування, можна провадати на йому далі державне будівництво». Таким чином, по суті він виніс проблематику місцевого самоврядування на перше місце в числі пріоритетів влади. Також зрозуміло, що захист демократичних дум і земств асоціювався у С. Єфремова з обороною української державності, збудованої на громадянських засадах, що й стимулювало його активність на цьому напрямі. Тим більше, що факти свідчили – в разі розпуску демократичних органів місцевого самоврядування до посад поверталися люди не те що далекі, а відверто вороже налаштовані до української ідеї²³.

Законопроекти, запропоновані гетьманським режимом, С. Єфремов сприйняв як «замах на демократичне земство» та прагнення передати владу «до старих рук»²⁴. Він вказав на цілу низку недоречних, на його думку обмежень, як то: фактичне по-

збавлення виборчого права жінок, а в містах на додаток – всіх студентів, підняття вікового цензу до двадцяти п'яти років, введення майнового, а особливо – поновлення куріальної системи. Між тим ситуація швидко змінювалась. І за обставин що склалися, за твердженням С. Єфремова, «...єдиний шлях порятунку для України – це демократичні реформи, переведені в широкому масштабі й зараз же, справді негайно»²⁵. Вже після повалення Гетьманату С. Єфремов нарешті отримав можливість публічно охарактеризувати минулий період як цинічну, безсоромну узурпацію влади.

Однак й Директорія явно не виправдала сподівань С. Єфремова. Знову повертаються оцінки, знайомі з публікацій останніх тижнів існування Центральної Ради. Він нарікає: «Ми йдемо старим шляхом, який вже виявив був свою нездатність – шляхом перемішування всіх властей і функцій, прав і обов'язків, себто шляхом безвладдя»²⁶. Такого роду речі С. Єфремовим сприймалися вкрай негативно. Натомість за умов проблем центральної української влади, що швидко загострювалися, С. Єфремов знову звертає свою увагу на місцеве самоврядування, а саме – на його роль своєрідного буфера між владами що змінювалися. В дні відступу Директорії з Києві під натиском більшовиків він писав «...Дуже втішні запевнення української військової власти, що вона не допустить ні кривавих заворушень у місті, ні бомбардування з околу. І органи міського муніципалітету з свого боку мусять своїм посередництвом допомогти, щоб ці гарні заміри були переведені в життя і тим забезпечено спокій і лад у місті під цю страшну й відповідальну годину»²⁷.

Захоплення Києва Червоною армією перервало публіцистику С. Єфремова, а його самого поставило перед черговим випробуванням. Період Добровольчої армії на кілька місяців дозволив, хоч і в жорстких умовах, але відновити журналістську роботу. Цього разу риторика С. Єфремова на диво нагадує часи П. Скоропадського. У зв'язку з підготовкою законопроектів, що мали б впорядкувати центральну та місцеву владу С. Єфремов знову стає на захист близького йому місцевого самоврядування. «Чи положити в основу старий принцип централізації справ

у центральних органах, чи перекинута всі місцеві справи на місцеві органи самоврядування — ось у чому все питання державного ладу»²⁸, — так він охарактеризував зміст проблеми.

Для С. Єфремова опанування українськими силами місцевого самоврядування, а не центральної влади, було першорядною проблемою, без вирішення якої він собі не уявляв можливості втілити свої ідеали в життя. Безумовний прихильник децентралізації та демократизації держави, він вважав обрані на засадах демократичного законодавства думи і земства тим важелем, який гармонійно поєднає інтереси населення краю й дозволить зрештою ствердитися українській державі на власному ґрунті.

Що ж до центральної влади, то за рідкісним виключенням, вона зазнавала критичних оцінок С. Єфремова. Насамперед, за брутальні способи управління, свавілля, авторитаризм — хто б і в ім'я чого б не чинив такі дії. Але існували й відмінності: російські політичні режими не сприймалися С. Єфремовим за їх ігнорування національних інтересів українського народу, а українські — за брак здатності реалізовувати владні повноваження.

На нашу думку, перспективним є дослідження ставлення лідерів Української революції 1917–1921 рр. до питання влади як суспільного явища з наступним узагальненням отриманих висновків.

¹ *Єрмашов Т.* Сергій Єфремов (1876–1939) (Бібліографічний покажчик) // Молода нація. — 2007. — № 2. — С. 206–256.

² *Єфремов С.* На вістрях штиків // Нова рада. — 1918. — 20 (7) лютого.

³ *Єфремов С.* На поворотці. II // Нова рада. — 1917. — 5 серпня.

⁴ *Єфремов С.* III-ій універсал // Нова рада. — 1917. — 9 листопада.

⁵ *Єфремов С.* Державна мова і міністерство // Нова рада. — 1918. — 6 квітня (24 березня).

⁶ *Єфремов С.* Перед рішучим моментом // Нова рада. — 1917. — 9 серпня.

⁷ *Єфремов С.* Більшовицькими слідами // Нова рада. — 1918. — 10 березня (26 лютого).

⁸ *Єфремов С.* До українського громадянства. Заклик // Нова рада. — 1917. — 25 березня.

⁹ *Єфремов С.* Оновлення органів місцевого самоврядування // Нова рада. — 1917. — 2 квітня.

¹⁰ *Єфремов С.* Новий закон про міське самоврядування // Нова рада. — 1917. — 26 квітня.

¹¹ *Єфремов С.* До міських виборів // Нова рада. — 1917. — 29 квітня.

¹² *Єфремов С.* Сліпі вибори. I // Нова рада. — 1917. — 23 листопада.

¹³ *Єфремов С.* Волосне земство. // Нова рада. — 1917. — 5 травня.

¹⁴ *Єфремов С.* На поворотці. III // Нова рада. — 1917. — 6 серпня.

¹⁵ *Єфремов С.* Новітній централізм. II // Нова рада. — 1918. — 20 (7) квітня.

¹⁶ *Єфремов С.* // Нова рада. — 1917. — 26 серпня.

¹⁷ *Єфремов С.* Інструкція Генеральному секретаріатові // Нова рада. — 1917. — 6 серпня.

¹⁸ *Єфремов С.* Спільна відповідальність // Нова Рада. — 1917. — 6 грудня.

¹⁹ *Єфремов С.* На тимчасовий бюджет. II // Нова рада. — 1918. — 29 (16) березня.

²⁰ *Єфремов С.* Ревізії // Нова рада. — 1918. — 21 (8) липня; Новий конфуз // Нова рада. — 1918. — 6 серпня (24 липня).

²¹ *Єфремов С.* Старі господарі повертаються // Нова рада. — 1918. — 3 жовтня (20 вересня).

²² *Єфремов С.* У веселій столиці // Нова рада. — 1918. — 9 серпня (27 липня).

²³ *Єфремов С.* На віщо поспішати? // Нова рада. — 1918. — 28 (15) серпня.

²⁴ *Єфремов С.* Замах на демократичне земство // Нова рада. — 1918. — 18 (5) серпня; До старих рук // Нова рада. — 1918. — 21 (8) серпня.

²⁵ *Єфремов С.* Шляхом демократичних реформ // Нова рада. — 1918. — 14 (1) листопада.

²⁶ *Єфремов С.* Старим шляхом // Нова Рада. — 1919. — 29 січня.

²⁷ *Єфремов С.* Елементарний обоз'язок // Нова Рада. — 1919. — 5 лютого.

²⁸ *Єфремов С.* Вбоге копіювання // Промінь. — 1919. — 24 жовтня.