

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

Організаційно-правова діяльність земства з метою розвитку аграрної галузі наприкінці XIX — на початку XX ст.

На думку багатьох вчених, у наш час залишається актуальним досвід формування ринкових відносин у аграрній галузі після селянської реформи 1861 р. Основними складовими трансформування аграрних суспільних відносин була проблема модернізації аграрної галузі, формування ринку землі та фермерських господарств. Як стверджує один із дослідників історіографії цієї проблеми В. М. Шевченко, уперше питання формування земельного ринку торкнулися земські статистики та економісти О. О. Русов, М. В. Порш, О. М. Зак, В. В. Святловський. Зазначена проблема залишалася у полі зору радянських істориків. Після проголошення незалежності України науковий інтерес щодо процесу формування ринку землі помітно збільшився. Історичні дослідження формування ринку землі у другій половині XIX — на початку XX ст. проводили О. П. Реєнт, Ю. П. Присяжнюк, І. В. Хміль, В. М. Шевченко, М. А. Якименко¹. Роль земств у формуванні ринкових аграрних відносин стала предметом дослідження земствознавців А. І. Лохматової, Т. В. Лобас² та ін.

Зважаючи на актуальність зазначеної проблеми, автор статті ставить собі за мету на прикладі Полтавського земства розкрити організаційно-правову роль земського самоврядування у процесі модернізації аграрної галузі та формування поземельних ринкових відносин наприкінці XIX — на початку XX ст.

Нормативно-правову базу правової діяльності земського самоврядування у аграрній галузі становили загальноімперські та локальні нормативно-правові акти. Згідно зі ст. 2 Положення про губернські

¹ Див.: Шевченко В. М. Проблема ринкових аграрних відносин в Україні другої половини XIX – початку XX ст. в історіографії / В. М. Шевченко // Укр. іст. журн. – 2007. – № 5. – С. 188–205.

² Лохматова А. І. Катеринославське земство / А. І. Лохматова. – Запоріжжя, 1999. – С. 66–82; Лобас Т. Земські заклади і становлення інститутів управління аграрною галуззю економіки Лівобережної і Слобідської України у другій половині XIX – на початку XX ст. / Т. Лобас // Наук. зап. – Вип. 45. – К., 2002. – С. 44–51.

і повітові земські установи 1890 р. (далі — Положення) до відання земства належало забезпечення населення продуктами харчування, здійснення протиепізоотичних заходів, захист посівів зернових та інших сільськогосподарських культур, організація боротьби із природними шкідниками. Положення 1890 р. вказувало на те, що на земство покладалося забезпечення розвитку землеробства: «допомога місцевому землеробству усіма засобами, що від земства залежали»¹. Повноваження та функції земства в аграрній галузі врегульовували нормативно-правові акти Державної ради, Сенату, Комітету міністрів; циркуляри, положення, інструкції, програми та правила Міністерства внутрішніх справ, Міністерства державного майна і Міністерства землеробства; циркуляри і розпорядження губернаторів, розпорядження уповноваженого від Міністерства землеробства по Полтавській губернії, управляючих державним майном та удільною конторою, губернських та повітових агрономів і ветеринарних лікарів.

Наприкінці XIX ст. земство активізувало роботу з розробки локальних нормативно-правових актів, що мали на меті розвиток аграрних відносин. У 1890 р. Полтавське губернське земство звернулося з клопотанням до уряду про надання йому права видавати обов'язкові для виконання на території губернії постанови для боротьби з епізотіями та розпочало роботу над правилами ветеринарного нагляду². Земські збори ухвалили постанови про товариства взаємного кредиту 1891 р., про заразні хвороби домашніх тварин 1899 р., Статут Лубенської сільськогосподарської школи 1892 р., Статут Полтавської нижчої школи огородництва та садівництва 1894 р., Статут Полтавського дослідного поля 1893 р.

Після прийняття Положення 1890 р. у складі земств почали формуватися спеціальні органи та посади при управах, які займалися проблемами сільськогосподарського виробництва. У 1890 р. при Полтавській і Хорольській повітових управах було створено сільськогосподарські ради та комісії, до складу яких входили гласні, земські службовці, представники від селян. У 1892 р. Полтавські губернські земські збори ухвалили рішення про формування сільськогосподарських рад і бюро при повітових управах. До складу сільськогосподарської ради

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. – Спб., 1893. – № 6927. – Т. X. – С. 495.

² Журналы Полтавского губернского земства (далі – ПГЗ) собрания XXVI очередного созыва 1890 г. – Полтава, 1891. – С. 10, 14.

входили голова й члени земської управи, по два представники від повітових сільськогосподарських товариств¹.

Здебільшого аграрні питання розглядала створена у 1900 р. економічна рада. Упродовж 1900 р. відбулося три засідання економічної ради Полтавського губернського земства, під час яких розглядалися питання про запровадження дослідних полів, будівництва елеваторів та про шляхи підвищення ефективності торгівлі зерновими. Економічна рада констатувала, що основним напрямом її діяльності є пошук шляхів підвищення продуктивності землеробства та забезпечення ефективної торгівлі сільськогосподарською продукцією².

У 1901 р. економічна рада розробила проект Програми економічної діяльності Полтавського губернського земства. Перший пункт проекту давав визначення економічної діяльності земства як «заходи, спрямовані на розвиток місцевого землеробства, торгівлі й промисловості»³. Пріоритетний характер розвитку землеробства земство пояснювало сприятливими кліматичними умовами та родючими ґрунтами губернії. Саме завдяки землеробству можливий розвиток торгівлі й промисловості. З огляду на це, як зазначалося у проекті, земство повинно докласти максимум зусиль для розвитку землеробства. Тому проектом передбачалися такі заходи для розвитку аграрної галузі: проведення статистико-економічного обстеження губернії, підвищення культури землеробства шляхом покращення агротехніки, розвиток переселенського руху. Однак після тривалого обговорення економічна рада дійшла висновку про необхідність доопрацювання проекту — проведення економічної експертизи основних його положень⁴.

У період, що розглядається, економічна рада рекомендувала шляхи підвищення продуктивності сільськогосподарського виробництва, здійснювала фінансову експертизу запровадження нових агротехнічних заходів, меліорації земель, будівництва шляхів сполучення та промислових підприємств, проводила юридичну експертизу відчуження земської нерухомості, брала участь у роботі Переселенської організації.

Наприкінці XIX — на початку XX ст. земство запровадило низку посад фахівців у аграрній галузі. Відповідно до Табелю посад 1893 р.

¹ Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865–1892 гг.). – Полтава, 1893. – С. 21.

² Экономическая и сельскохозяйственная деятельность Полтавского земства // Приложение к журналу «Хуторянин». – Полтава, 1901. – № 7. – С. 3.

³ Там само. – С. 11.

⁴ Экономическая и сельскохозяйственная деятельность Полтавского земства // Приложение к журналу «Хуторянин». – Полтава, 1901. – № 7. – С. 12, 26.

при земських управах передбачалися посади ветеринарного лікаря, фельдшера, землеміра і садівника¹. У 1901 р. було запроваджено посади земського агронома і гідротехніка.

У 1891 р. Полтавське губернське земство розробило програму дій з метою розвитку землеробства, яка передбачала проведення таких заходів: проведення наукових досліджень (статистичних, ґрунтово-геологічних, агрономічних і метеорологічних); запровадження спеціальних земських органів; поширення сільськогосподарських знань; поліпшення якості сільськогосподарських угідь шляхом осушення боліт, зрошення у засушливих регіонах, проведення боротьби з пісками; забезпечення сільськогосподарських виробників технічними засобами, добривами, посівним матеріалом, продуктивними породами тварин, засобами боротьби зі шкідниками, ветеринарними засобами; кредитування сільськогосподарських виробників².

У 90-ті роки ХІХ ст. уряд розпочав залучати земське самоврядування до розробки комплексних заходів подолання кризи в аграрній галузі, вирішення продовольчої проблеми, формування ринку землі та фермерських господарств. У 1895 р. Міністерство землеробства звернулося до земства із запитом про те, які невідкладні заходи потрібно здійснити в аграрній галузі. З цією метою Кременчуцька повітова управа створила комісію, яка розробила такі рекомендації для уряду: провести погашення банкам боргів за неповернуті селянами кредити, що були їм надані для викупу поміщицької землі; встановити державний контроль за цінами на хліб та на торгівлю хлібом і збіжжям; унормувати діяльність селянських артілей і споживчих складів; надати земствам державний кредит для надання позик селянам; забезпечити розвиток ощадних кас при державному банку для селян; зменшити норми оподаткування селян; створити державне насінневе та тваринницьке господарство для забезпечення селян; скасувати митні збори на сільськогосподарські машини; забезпечити систематичне поширення сільськогосподарських знань; запровадити всезагальну початкову освіту; дозволити скликання з'їздів сільськогосподарських виробників³. На думку автора, зазначені рекомендації мали прогресивний фаховий характер, їх реалізація неодмінно дала б по-

¹ Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава, 1901. – Вып. 2. – С. 133–135.

² Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865 – 1892 гг.). – Полтава, 1893. – С. 6–7.

³ Систематический сборник постановлений Кременчугского уездного земского собрания 1865–1899 гг. / сост. И. М. Бондаренко. – Кременчуг, 1900. – С. 435–437.

зитивні результати. Проте царський уряд дослухався лише до частини пропозицій земства.

Ознаками формування ринку землі наприкінці XIX ст. було збільшення селянського та скорочення дворянського землеволодіння. Станом на 1905 р. дворянське землеволодіння на території Лівобережних губерній України скоротилося на 35 %¹. Як стверджує Б. Б. Веселовський, у 1905 р. дворяни Полтавської губернії володіли 1 млн 78 тис. дес. землі. Середній розмір дворянського землеволодіння у Полтавській губернії складав 111 дес., тоді як у Катеринославській губернії він становив 748 дес. Втрачена дворянами земля перейшла у власність селян та представників інших недворянських станів. Селяни збільшили приватне землеволодіння у 4 рази, міщани — 2 рази, духовенство на 3/4, купці — на 12 %. У 1905 р. приватне землеволодіння інших станів, у тому числі і селян, складало 602 тис. дес.² Однак царський уряд та консервативно налаштована частина земських гласних намагалися зупинити цей процес. Закон від 14 грудня 1893 р. «Про деякі заходи щодо попередження відчуження селянських надільних земель» забороняв селянам вільно розпоряджатися купленою надільною землею. Достроковий викуп селянами земельних наділів міг здійснюватися за згоди 2/3 сільського сходу та затверджувався повітовим з'їздом земських начальників³.

Земство визначило основні напрями проведення статистичних досліджень. У 1892 р. губернські земські збори розглянули і затвердили план проведення статистичних робіт на території Полтавської губернії. План передбачав збір та обробку інформації про території і населення губернії, землеволодіння, стан сільськогосподарського виробництва і види землеробства, становище промислових підприємств, стан торгівлі, про ціни на товари та оплату праці, становище освітніх закладів, стан виконання повинностей та сплати податків, про забезпеченість населення продуктами харчування, про міграцію населення, стан шляхів сполучення губернії й страхування населення⁴. Такий план мав

¹ Панченко П. П. Аграрна історія України : підруч. / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. – К., 2000. – С. 35.

² Див.: Веселовский Б. История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – Спб., 1911. – Т. 4. – С. 288; Панченко П. П. Аграрна історія України : підруч. / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. – К., 2000. – С. 54.

³ Див.: Селіхов Д. Заборона продажу викуплених селянами надільних земель в Україні наприкінці XIX ст. та її соціально-економічні наслідки / Д. Селіхов // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 4. – С. 133.

⁴ Див.: Велецкий С. Н. Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. Краткий очерк / С. Н. Велецкий. – Полтава, 1894. – С. 77.

комплексний характер, а результати статистичних досліджень давали можливість визначити стратегічні напрями діяльності губернського і повітових земств у аграрній галузі.

Земство провело роботу з упорядкування агротехнічних досліджень. У 1893 р. земські збори затвердили Програму діяльності Полтавського дослідного поля. Програма передбачала проведення досліджень із проблем використання сівозмін і парів, внесення органічних та мінеральних добрив, строки обробки полів під озимі культури¹.

Після тривалої підготовки у 1893 р. Полтавське земство організувало проведення губернської сільськогосподарської виставки. Виробники сільськогосподарської продукції дістали можливість ознайомитися, придбати або замовити найновіші зразки техніки та знарядь праці, посівний матеріал, саджанці високопродуктивних сортів рослин, продукцію тваринництва та птахівництва². Під час виставки земство організувало проведення конкурсів серед кращих експонатів та нагороджувало переможців грамотами і преміями. Земські виставки виконували важливу інформаційну функцію, вони стимулювали виробників сільськогосподарської продукції до модернізації виробництва.

Важливою складовою процесу формування ринкових відносин була кооперація сільськогосподарських виробників. У Полтавській губернії активний кооперативний рух розпочався на початку ХХ ст. Розуміючи перспективність цієї справи, земство всебічно сприяло становленню і розвитку кооперації на селі. Так, наприклад, відомий діяч Кременчуцького земства С. Маслов стверджував, що «агрокультурні заходи легко здійснюються через кооперативи. Те, що не під силу окремому селянському господарству, доволі легко здійснюється за допомогою кредитного або сільськогосподарського товариства»³.

Кооперація сільськогосподарських виробників здійснювалася шляхом створення сільськогосподарських товариств, кредитних та позичково-ощадних товариств, споживчих товариств. Особливого значення Полтавське губернське земство надавало запровадженню сільськогосподарських товариств, які повинні виконувати на лише госпо-

¹ Див.: Третьяков С. Исторический очерк Полтавского опытного поля (1884–1900 гг.) / С. Третьяков // Хуторянин. – 1909. – 28 окт. – № 42. – С. 1418.

² Див.: Велецкий С. Н. Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. Краткий очерк / С. Н. Велецкий. – Полтава, 1894. – С. 63.

³ Цит. за: Крот В. Роль Кременчуцького повітового земства в становленні та діяльності кооперації на селі / В. Крот, Л. Крот // Регіональні перспективи. – 2003. – № 6. – С. 25.

дарську, а й просвітницьку функцію. За Статутом сільськогосподарських товариств 1904 р., «вони є опорними пунктами для роботи агрономів. У них і через них він виконує головну функцію — пропаганду сільськогосподарських знань. До них він приурочує такі заходи практичного характеру, як прокатні станції, злучні пункти, показові поля»¹. За даними Б. Б. Веселовського, у 1905 р. сільськогосподарським товариствам Полтавської губернії належало понад 200 тис. дес. землі².

Земство надавало фінансову допомогу сільськогосподарським товариствам. У 1904 р. губернські земські збори ухвалили рішення про надання товариствам одноразової субсидії у сумі 200 крб при створенні та 100 крб щорічно. У 1906 р. земство вирішило надавати товариствам субсидії у сумі 360 крб для утримання секретаря³. На думку дослідників цього питання, фінансова допомога земства сільськогосподарським товариствам складала близько 15 % їхнього бюджету, що суттєво перевищувало урядову допомогу⁴.

Сільськогосподарські товариства створювалися з ініціативи земських агрономів або селян. Утім основна роль у цій справі належала земству. У Кременчуцькому повіті перше сільськогосподарське товариство виникло у 1904 р. Станом на 1914 р. у повіті налічувалося 20 сільськогосподарських товариств, які об'єднували 1803 селянських господарства. Їх бюджет складав 70287 крб⁵.

Процес створення фінансових кооперативних установ земство започаткувало у 70-ті роки XIX ст., але їх розвиток і активна діяльність припадає на початок XX ст. Так, наприклад, у Кременчуцькому повіті у 1900 р. було створено три кредитних товариства. У 1914 р. на території повіту діяло 17 кредитних товариств, які об'єднували 16681 особу. Їх основний капітал складав 87601 крб, а чистий прибуток — 21340 крб. Станом на 1912 р. у повіті налічувалося 6 позичково-ощадних товариств. Найбільшим серед них було Кременчуцьке позичково-ощадне товариство, до складу якого входило 2918 членів⁶.

¹ Крот В. Роль Кременчуцького повітового земства в становленні та діяльності кооперації на селі / В. Крот, Л. Крот // Регіональні перспективи. – 2003. – № 6. – С. 25.

² Веселовский Б. История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – Спб., 1911. – Т. 4. – С. 288.

³ Систематический сборник постановлений Кременчугского уездного земского собрания. Дополнение 1 (1899–1909 гг.). – Кременчуг, 1910. – С. 64.

⁴ Див.: Крот В. Роль Кременчуцького повітового земства в становленні та діяльності кооперації на селі / В. Крот, Л. Крот // Регіональні перспективи. – 2003. – № 6. – С. 26.

⁵ Отчет управы за 1914 год. Кременчугское земство. – Кременчуг, 1915. – С. 264.

⁶ Там само. – С. 270–271.

Створення споживчих товариств земство обґрунтовувало необхідністю захисту селян від недобросовісної конкуренції, стримуванням зростання цін на продукти харчування, інформуванням населення про ситуацію на ринку сільськогосподарської продукції. Про темпи росту споживчої кооперації свідчать такі цифрові дані: у 1905 р. на території Російської імперії налічувалося 641 селянське споживче товариство, а у 1911 р. — 4715 товариств¹. У 1914 р. на території Кременчуцького повіту діяло 24 споживчих товариства. Кременчуцьке земство у 1914 р. запровадило посаду спеціаліста з кооперації, який повинен аналізувати діяльність споживчих кооперативів, надавати їм консультації, сприяти створенню нових кооперативів, пропагувати необхідність кооперації, забезпечувати кооперативи нормативними документами, розробляти заходи щодо поліпшення їх роботи, забезпечувати проведення з'їздів представників споживчих кооперативів². Як стверджують дослідники Кременчуцького земства, створення споживчих кооперативів привело до зниження цін на продукти сільського господарства в межах від 5 % до 20 %³.

Наприкінці XIX — на початку XX ст. земство суттєво збільшило кількість складів для реалізації сільськогосподарської техніки, знарядь праці мінеральних добрив, засобів боротьби із шкідниками, посівного матеріалу. Станом на 1895 р. земські склади функціонували у всіх 15 повітах губернії. На цей час у Чернігівській губернії їх налічувалося 8, а у Харківській — 2. Полтавській губернії належало провідне місце у справі запровадження сільськогосподарських складів не тільки серед українських губерній, а й взагалі по Росії⁴. Економічна ефективність функціонування сільськогосподарських складів залежала від організаційної діяльності повітової земської управи. Серед повітів Полтавської губернії найефективніше налагодити роботу сільськогосподарського складу вдалося Костянтиноградському земству. Його річний обіг складав 136 тис. крб. Успішно діяли Зіньківський, Миргородський та Хорольський земські сільськогосподарські склади. Недостатньо уваги

¹ Див.: Панченко П. П. Аграрна історія України : підруч. / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. — К., 2000. — С. 83.

² Отчет по экономическим мероприятиям Кременчугской уездной управы за 1915 год. — Кременчуг, 1916. — С. 26.

³ Див.: Крот В. Роль Кременчуцького повітового земства в становленні та діяльності кооперації на селі / В. Крот, Л. Крот // Регіональні перспективи. — 2003. — № 6. — С. 26.

⁴ Див.: Крот Л. Роль земських установ Полтавської губернії в організації та діяльності сільськогосподарських закладів / Л. Крот // Регіональні перспективи. — 2003. — № 2–3. — С. 106.

розвитку сільськогосподарського складу приділяло Кременчуцьке земство¹.

Земство започаткувало практику рекламування продукції, що знаходилася на складах, через періодичні друковані видання. Так, зокрема, журнал «Хуторянин» у кожному номері містив інформацію про сільськогосподарську техніку: парові та нафтові локомотиви, нафтові та газогенераторні двигуни, різноманітні види сіялок Харківського, Єлисаветградського, Бердянського та інших заводів, парові молотарки, дискові плуги, культиватори, снопов'язалки, сінокосилки тощо.

На Московському з'їзді діячів агрономічної допомоги, який відбувся у 1901 р., було визначено основні принципи діяльності земських складів. У резолюції з'їзду зазначалося, що склади повинні пропонувати виробникам найновіші якісні зразки сільськогосподарської техніки, посівного матеріалу, добрив та іншої продукції. Земства повинні дбати про зниження ціни на товари, що реалізуються через сільськогосподарські склади. Земські склади повинні інформувати сільське населення про технічні характеристики сільськогосподарської техніки, пропагувати застосування нових продуктивних знарядь праці. Автор підтримує висновок дослідника земських складів Л. М. Крот про те, що їх діяльність мала прогресивний характер, сприяла упровадженню передових методів ведення сільського господарства², а отже, забезпечувала модернізацію аграрної галузі.

Таким чином, Полтавське земство досягло помітних результатів щодо організаційно-правового забезпечення процесу модернізації сільського господарства та формування ринкових відносин на селі. Це сталося завдяки обуржуазненню земських гласних представників від дворянства. У результаті обуржуазнення дворянства переважна частина земських гласних підтримувала американський шлях розвитку аграрних відносин. Свідченням тому є удосконалення земської нормативно-правової бази, розробка програм розвитку сільськогосподарського виробництва, проведення наукових досліджень, впровадження спеціальних органів, які мали забезпечувати розвиток аграрної галузі. Земство сприяло формуванню ринку землі, підтримувало сільськогосподарську кооперацію.

¹ Крот Л. Роль земських установ Полтавської губернії в організації та діяльності сільськогосподарських закладів / Л. Крот // Регіональні перспективи. – 2003. – № 2–3. – С. 106.

² Там само. – С. 107.