

# ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

УДК 340.15“1865–1890”

*А. Козаченко*, кандидат юридичних наук,  
доцент Полтавського юридичного інсти-  
туту Національного університету «Юри-  
дична академія України імені Ярослава  
Мудрого»

## Організаційно-правова діяльність земського самоврядування в аграрній галузі (1865–1890 рр.)

Селянська реформа 1861 р. викликала процес модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин. Найважливішою складовою трансформування аграрних суспільних відносин, і зокрема відносин власності, була проблема формування ринку землі та фермерських господарств. Досвід проведення таких реформ, на думку багатьох вчених, залишається актуальним і в наш час.

Уперше проблеми земельного ринку торкнулися земські статистики та економісти О. О. Русов, М. В. Порш, О. М. Зак, В. В. Святловський. У радянський період побачили світ наукові праці з питань формування ринку землі в українських губерніях М. Н. Лещенка, В. П. Теплицького, С. М. Дубровського, І. О. Гуржія та інших істориків. Формування ринку землі після проголошення незалежності України стимулювало науковий інтерес щодо цього процесу. Історичні дослідження становлення аграрного ринку у другій половині XIX ст. проводили О. П. Реєнт, Ю. П. Присяжнюк, І. В. Хміль, В. М. Шевченко, М. А. Якименко<sup>1</sup>. Окремі аспекти участі земського самоврядування у цьому процесі стали предметом вивчення вчених-земствознавців А. І. Лохматової, Т. В. Лобас та ін.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Див.: Лохматова А. І. Катеринославське земство / А. І. Лохматова. – Запоріжжя, 1999. – С. 48–66; 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.

З огляду на актуальність зазначеної проблеми автор статті поставив собі за мету на прикладі Полтавського земства розкрити роль земського самоврядування у процесі модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин на селі у період з 1865 по 1890 рр.

Як відомо ринок землі складає основу для формування ринкових відносин у аграрній галузі. Законодавство Російської імперії про скасування кріпосного права 1861 р. врегульовувало порядок викупу селянами землі у поміщиків. Однак процес формування ринку землі гальмувався низкою факторів: малоземеллям, відсутністю коштів у селян, урядовою політикою, що мала за мету захист поміщицького землеволодіння, протидією дворянства. У другій половині XIX ст. царський уряд не мав чіткого та послідовного плану проведення реформ. Консервативна частина дворянства, поміщики та державні чиновники схилилися до необхідності реалізації прусського шляху розвитку ринкових відносин на селі, який мав еволюційний характер і передбачав поступову трансформацію аграрних відносин, збереження поміщицького землеволодіння та панщини. Ліберальне крило дворянства, буржуазія й селянство підтримували американський революційний шлях розвитку аграрних відносин, який мав за мету створення великих фермерських господарств<sup>1</sup>. Така невизначеність суспільства і держави відповідним чином позначалася на діяльності земських установ.

Важливою складовою організаційно-правової діяльності земського самоврядування було забезпечення динамічного розвитку аграрного виробництва. Пріоритетність такого напрямку діяльності зумовлювалася кількома факторами. По-перше, соціальними протиріччями у селянському середовищі після скасування кріпосного права 1861 р. По-друге, аграрним характером виробництва Російської імперії взагалі та Полтавської губернії зокрема. По-третє, низьким рівнем продуктивності праці аграрної галузі і як наслідок — недостатнім забезпеченням населення продуктами харчування. Після реформи 1861 р. у Полтавській губернії 2/3 селянських господарств склали малоземельні одноосібні господарства, які мали натуральний характер. У таких господарствах використовувалися примітивні засоби праці та агротехніка, що було причиною надзвичайно низького рівня продуктивності праці. Унаслідок продажу землі суттєво скоротилося дворянське землеволодіння, яке становило основу товарного господарства. Стрімке зростання кількості населення стало причиною малоземелля, що спри-

<sup>1</sup> Див.: Литвак Б. Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива / Б. Г. Литвак. – М., 1991. – С. 257.

чинило зростання цін на землю. Якщо в 60-ті роки ХІХ ст. десятина землі у Полтавській губернії коштувала близько 20 крб, то на початку ХХ ст. її вартість зросла до 300 крб за десятину<sup>1</sup>.

Положення про губернські і повітові земські установи 1864 р. (далі — Положення) до відання земських установ відносило «місцеві господарські справи». Стаття 2 Положення 1864 р. вказувала, що до відання земства належали забезпечення населення продуктами харчування, здійснення протиєпізоотичних заходів, захист посівів зернових та інших сільськогосподарських культур, організація боротьби із природними шкідниками<sup>2</sup>. Окрім цього діяльність земства в аграрній галузі регламентували загальноімперські 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 у Полтавській губернії, управляючих державним майном та удільною конторою, губернських та повітових агрономів і ветеринарних лікарів.

До 90-х років ХІХ ст. Полтавське земство не мало спеціальних органів, які б забезпечували виконання заходів, спрямованих на розвиток виробництва сільськогосподарської продукції. Для вивчення окремих проблем селянства і аграрної галузі земські збори під час кожної сесії формували тимчасові комісії. Втім у складі земських управ спеціального відділу для організації ведення місцевого господарства у цій галузі не існувало.

Земства співпрацювали із сільськогосподарськими товариствами, які були створені у 1865 р. Полтавське сільськогосподарське товариство тривалий час очолював відомий земський діяч Д. К. Квітка<sup>3</sup>. Сільськогосподарські товариства — громадські організації, до складу яких входили представники від селянських господарств, волосного й сільського управління. При розгляді проблем аграрної галузі представники сільськогосподарських товариств запрошувалися на засідання земських установ. За їх участю Полтавське земство розглядало питання кредитування селян, торгівлі зерновими культурами, проведення виставок,

<sup>1</sup> Див.: Панченко П. П. Аграрна історія України : підручник / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. — К., 2000. — С. 34–35.

<sup>2</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. — Спб., 1867. — Собр. 2. — Т. XXXIX. — № 40457. — С. 2.

<sup>3</sup> Див.: Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865–1892 гг.). — Полтава, 1893. — С. 73.

створення дослідних полів, проведення статистичних досліджень. Як зазначав Б. Б. Веселовський, губернське земство надавало значної допомоги Полтавському сільськогосподарському товариству<sup>1</sup>.

Під час сесій 1866–1868 рр. губернські земські збори визначили коло проблем, які існували в аграрній галузі після реформи 1861 р. Земство ухвалило низку постанов, що передбачали вирішення цих проблем за допомогою пільгового фінансування і кредитування безземельних та малоземельних селян. У 1867 р. губернське земство запропонувало уряду створити Центральну земську кредитну контору, яка б забезпечувала діяльність кредитних установ на місцях<sup>2</sup>. Однак фінансові пропозиції земства не знаходили підтримки уряду. Лише у 1872 р. земство організувало діяльність кредитно-ощадних товариств для надання дрібних короткострокових кредитів селянам.

У 80-ті роки XIX ст. завдяки діяльності поміркованої дворянської партії на чолі з О. В. Заленським, який очолив губернську земську управу, процес надання фінансової допомоги селянам для купівлі землі помітно активізувався. Особливо цьому сприяло упровадження Селянського поземельного банку, відділення якого розпочало свою роботу в Полтаві у 1883 р. Відповідно до Положення про Державний селянський поземельний банк від 18 травня 1882 р. банк надавав іпотечний кредит на суму не більш як 500 крб під 8,5 % річних терміном на 24,5 — 34,5 року залежно від суми кредиту. За статтями 5 та 6 Положення до складу правління банку входило троє осіб, двох із них обирали земські збори, що давало можливість земству брати участь в управлінні відділенням банку<sup>3</sup>.

У 1880 р. уряд підтримав пропозицію Полтавського земства про створення земельного банку, який надавав кредити на суму до 100 крб під заставу землі терміном на 43,5 року під 6 % річних<sup>4</sup>. Створена у 1881 р. піклувальна рада розглядала питання кредитування безземельних і малоземельних селян за рахунок земського бюджету. Для цього у 1882 р. губернське земство заснувало спеціальний фонд і щорічно виділяло 10 тис. крб для купівлі селянами землі. У 1884 р. земські

<sup>1</sup> Див.: Веселовский Б. История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – Спб., 1911. – Т. 4. – С. 293.

<sup>2</sup> Див.: Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865 – 1892 гг.). – Полтава, 1893. – С. 68.

<sup>3</sup> Див.: Головкин О. М. Участь административно-полицейского аппарата, органов самоуправления в управлении державными финансами Российской империи на украинских землях (кінець XVIII – початок XX ст.): монографія / О. М. Головкин. – Х., 2005. – С. 138.

<sup>4</sup> Див.: Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865 – 1892 гг.). – Полтава, 1893. – С. 68, 71.

збори схвалили «Статут піклування», яким передбачалося надання фінансової допомоги малоземельним селянам із питань довгострокової оренди або купівлі землі, сприяння щодо працевлаштування або переселення в іншу місцевість, надання фінансової допомоги у випадку стихійного лиха<sup>1</sup>.

Роль земства у здійсненні іпотечного кредитування зросла із прийняттям закону від 2 травня 1886 р., згідно з яким покупець землі міг звернутися до повітової земської управи з клопотанням провести експертизу якості землі та встановити її вартість. Результати експертизи земство направляло до місцевого відділення Селянського поземельного банку для визначення суми позички. Згідно зі ст. 28 зазначеного закону повітова земська управа могла підтримувати прохання перед банком несумлінного позичальника про надання пільг у сплаті кредиту, якщо це було зумовлено незалежними від порушника обставинами<sup>2</sup>.

Проблему фінансового забезпечення ринку землі намагалися вирішувати повітові земства. Прилуцьке, Роменське і Хорольське земства неодноразово порушували перед губернським земством питання про створення товариств взаємного кредиту, але за відсутності відповідної нормативної бази їм було відмовлено. Проти надання селянам фінансової допомоги з метою купівлі землі виступало консервативно налаштоване дворянство. Так, гласний Миргородського земства граф П. А. Капніст у 1881 р. наполягав на винесенні догани членам управи за те, що вони порушили питання про надання допомоги селянам щодо придбання землі<sup>3</sup>.

Таким чином, у 70–80-ті роки XIX ст., незважаючи на протидію царського уряду та консервативного дворянства, земство розпочало фінансування викупу селянами землі. Завдяки фінансуванню і кредитуванню селян розпочав формуватися ринок землі. Землю змогли придбати безземельні й малоземельні селяни. Але такі заходи були недостатніми, вони не мали комплексного характеру. Високі відсотки за кредит сприяли підвищенню ціни на землю, приносили надприбутки державі і фінансовій буржуазії та призвели до зубожіння переважної частини селянства.

<sup>1</sup> 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. 49.

<sup>2</sup> Див.: Головка О. М. Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.): монографія / О. М. Головка. – Х., 2005. – С. 139.

<sup>3</sup> Див.: Веселовский Б. История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – Спб., 1911. – Т. 4. – С. 295.

Формування ринку землі та фермерських господарств гальмувалося малоземеллям. Так, за даними Б. Г. Литвака, у Полтавській губернії до реформи 1861 р. селяни користувалися 244 987 дес. землі, а після реформи за умов високих темпів зростання кількості населення обсяг землі у користуванні селян скоротився до 232 269 дес.<sup>1</sup> Офіційно для забезпечення власних потреб мінімальний розмір земельного наділу мав становити 5 дес. на душу населення. Фактично ж у Полтавській губернії він складав лише 1,4 дес. — найменше з усіх українських губерній. А рентабельне ведення фермерського господарства за підрахунками земських економістів могла забезпечити площа орної землі залежно від кліматичних умов від 6 до 9 дес.<sup>2</sup>

Проблема формування ринку землі перебувала у площині юридичного регулювання поземельних відносин. Селяни могли стати повноправними власниками землі за умови, якщо придбали її за власні кошти. Однак, як відомо, більшість селян таких коштів не мали і змушені були брати кредит. Селянський банк і земські кредитні установи надавали селянам іпотечний довгостроковий кредит із терміном погашення у середньому від 24 до 34 років. До моменту виплати кредиту селянин, перебуваючи на становищі землекористувача, не мав права розпоряджатися землею.

Згідно із законодавством Російської імперії повноправними власниками землі не були селяни-общинники. Вони перебували на становищі землекористувачів, адже право розпоряджатися землею належало общині. Селяни-общинники не мали права залишити общину без її дозволу, що гальмувало формування не тільки ринку землі, а й ринку праці. За даними дослідників зазначеної проблеми, які суттєво різняться, на території Лівобережних губерній України територія общинної землевласності складала від 33 % до 43 %<sup>3</sup>. Вирішення цієї проблеми ускладнювалося тим, що селяни, як правило, виступали за збереження общини.

У 80-ті роки XIX ст. у земців виникло розуміння необхідності наукового вивчення проблеми модернізації аграрної галузі. Першим кроком на цьому шляху стало проведення статистичних досліджень.

<sup>1</sup> Див.: Литвак Б. Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива / Б. Г. Литвак. – М., 1991. – С. 169.

<sup>2</sup> Див.: Якименко М. А. Становлення селянського (фермерського) господарства в Україні після скасування кріпосного права (1861–1918 рр.) / М. А. Якименко // Укр. іст. журн. – 1996. – № 1. – С. 4.

<sup>3</sup> Див.: Ігнатова Л. Ринкові відносини в Україні в період століпінської реформи на початку XX ст. / Л. Ігнатова // Історія України. – 2000. – № 34. – С. 6.

З цією метою Полтавське земство у 1881 р. запровадило статистичне бюро<sup>1</sup>. Програма статистичних досліджень Полтавського земства узгоджувалася з Центральним статистичним комітетом МВС, на який покладался контроль за діяльністю земської статистики. Згідно з програмою статистичні дослідження проводилися за трьома напрямками. Перший напрям передбачав подвірний перепис сільського населення з детальним описом характеру ведення господарства. Другий вид статистичних досліджень полягав у переписі нерухомого майна у містах з метою уточнення суми сплати земського податку з нерухомості. Поточна сільськогосподарська статистика становила третій напрям. Вона полягала в опитуванні селян та інших суб'єктів аграрних відносин (опитуванню підлягало 1500 респондентів) про результати господарської діяльності у поточному році та плани і прогнози на наступний рік. У ході опитування земські статистики отримували інформацію про кількість вирощеної і зібраної продукції, ціни за якими вона була реалізована, про урожайність сільськогосподарських культур<sup>2</sup>.

Проведення статистичних досліджень давало можливість виявляти недоліки аграрного ринку, прогнозувати можливі напрями його розвитку. Керуючись результатами статистичних досліджень, земство давало рекомендації уряду і виробникам сільськогосподарської продукції. Так, наприклад, створена у 1887 р. губернським земством спеціальна комісія на основі результатів статистичних досліджень дійшла висновку про причини, що знижують ефективність торгівлі зерновими культурами. На думку членів комісії, торгівля збіжжям гальмувалася такими факторами, як велика кількість посередників, неналежними умовами зберігання і транспортування зернових, відсутністю контролю за їх якістю. Спираючись на результати роботи комісії, Полтавське земство звернулося до уряду з пропозицією розробити нормативну базу та запровадити відповідні органи, що дало б можливість усунути згадані недоліки. Земство рекомендувало уряду скористатися досвідом США з питань організації експорту зернових, удосконалити митне законодавство, укладати вигідні для експортерів збіжжя міжнародні угоди, розробило рекомендації щодо умов транспортування збіжжя на залізничному транспорті<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Журнали Полтавского губернского земского собрания 50 очередного созыва 1914 г. – Полтава, 1915. – С. 16.

<sup>2</sup> 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. 76.

<sup>3</sup> Там само. – С. 53–55.

Земство започаткувало проведення геологічних та ґрунтово-геологічних досліджень. У 70-ті роки ХІХ ст. губернське земство на основі проекту Міністерства державного майна розробило власний проект осушення боліт та зрошення земель. Керуючись цим проектом, у Кобеляцькому повіті було запроваджено зрошування земель за допомогою вітряних млинів, у Роменському повіті для зрошення використовували артезіанські свердловини, у Переяславському проведено роботу з осушення боліт. У 1888–1889 рр. на території губернії провела ґрунтово-геологічні дослідження експедиція під керівництвом професора В. В. Докучаєва<sup>1</sup>.

З метою проведення агрономічних досліджень у середині 80-х років ХІХ ст. розпочали свою діяльність Полтавське, Драбівське, Костянтиноградське і Гадяцьке дослідні поля. Основними напрямками діяльності Полтавського дослідного поля було дослідження способів агротехніки обробки ґрунту під озимі культури, використання чистих парів, агротехніка вирощування кукурудзи й картоплі, застосування органічних та мінеральних добрив<sup>2</sup>. Таким чином, земство започаткувало науковий підхід у розвитку землеробства.

Земські комісії дійшли висновку, що однією із найважливіших причин неефективності аграрної галузі був надзвичайно низький рівень культури землеробства і землекористування сільського населення. Свідченням цього було безсистемне землекористування, що спричиняло зниження родючості ґрунту, використання примітивних способів агротехніки, вирубка лісів під посіви тощо. У 1886 р. земство ухвалило постанову, згідно з якою змінити ситуацію на краще можна за допомогою стимулювання культури землеробства, поширення професійних знань і підтримки міграційних процесів. Для вирішення цієї проблеми губернське земство започаткувало п'ять сільськогосподарських шкіл та чотири школи садівництва, лісництва, огородництва і бджільництва.

У другій половині 80-х років ХІХ ст. земство розпочало поширювати і пропагувати інформацію про прогресивні способи землеробства, про нову сільськогосподарську техніку й реманент, про нові види рослин, породи тварин і птахів. У 1888 р. Полтавське земство організувало участь виробників сільськогосподарської продукції у роботі Харківської всеросійської сільськогосподарської виставки.

<sup>1</sup> Див.: Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865–1892 гг.). – Полтава, 1893. – С. 10–13.

<sup>2</sup> Программа опытов и работ Полтавской сельскохозяйственной опытной станции // Хуторянин. – 1910. – 23 дек. – № 51. – С. 2122–2123.



Наприкінці XIX ст. Лівобережні губернії були гірше забезпечені сільськогосподарською технікою порівняно з іншими регіонами України. Тому в 1883 р. Полтавське губернське земство порушило питання про шляхи вирішення цієї проблеми. Для розповсюдження сільськогосподарської техніки і реманенту у 1886 р. земство запровадило спеціальні склади з метою організації торгівлі. У 1888 р. губернське земство ухвалило Положення про земські сільськогосподарські склади і асигнувало для облаштування складів у повітах 3 тис. крб. Свої товари земські склади реалізували оптом або у роздріб, за готівку або у кредит за нижчими, порівняно із іншими реалізаторами, цінами. Таким чином, діяльність земських складів давала можливість централизовано забезпечувати селян технікою, контролювати ринок знярядь праці, стримувати зростання цін. Завдяки таким заходам земство сприяло розвитку дрібних селянських господарств.

Полтавське губернське земство надавало фінансову й матеріальну допомогу тим господарствам, які втратили урожай або зазнали інших матеріальних збитків унаслідок природних катаклізмів: посухи, повіні, заморозків, граду; шкідників рослин та хвороб тварин. Так, 1888 р. земство асигнувало для відшкодування збитків від граду 10 тис. крб. Земство допомагало сільськогосподарським товариствам при проведенні весняної оранки землі, зверталось до уряду з клопотанням про необхідність зменшення селянам суми виплат за землю<sup>1</sup>.

Таким чином, Полтавське земство здійснило або започаткувало низку організаційно-правових і фінансових заходів, які були спрямовані на покращення ситуації у галузі сільськогосподарського виробництва та соціального захисту незаможних селян. Земство розпочало процес дослідження шляхів і способів модернізації аграрної галузі. Упровадження буржуазних реформ в аграрній галузі мало помітні прогресивні наслідки. За даними Б. Г. Литвака, вивіз збіжжя на експорт порівняно з 1860 р. у 1870 р. збільшився на 73,4 млн пудів — на 44 %, а у 1880 р. на 198 млн пудів<sup>2</sup>. Однак на цьому етапі земство не змогло розробити чіткий план стратегії у вирішенні аграрного питання, що значною мірою зумовлювалося відсутністю такого плану на загальнодержавному рівні. Земство не визначилося із стратегією реформуван-

<sup>1</sup> Журнали Полтавского губернского земского собрания 50 очередного созыва 1914 г. – Полтава, 1915. – С. 42; Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава, 1901. – Вып. II. – С. 938–939.

<sup>2</sup> Литвак Б. Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива / Б. Г. Литвак. – М., 1991. – С. 255.

ня поземельних відносин. Консервативно налаштована частина гласних — великопомісні дворяни й поміщики підтримували пруський шлях розвитку ринкових відносин на селі, інша частина земських гласних — обуржуазнене дворянство, представники промислової буржуазії і селянство — виступали за американський, революційний шлях розвитку аграрних відносин.

**Козаченко А. Организационно-правовая деятельность земского самоуправления в аграрной сфере (1865–1890 гг.)**

В статье раскрыта организационно-правовая деятельность органов земского самоуправления с целью формирования рыночных отношений в аграрной отрасли на территории Полтавской губернии в период с 1865 по 1890 гг.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, земство, аграрная политика.

**Kozachenko A. Organizational and legal activity of territorial self-government in the agrarian sphere (1865–1890).**

Organizational legal activity of zemstvo self-government bodies intended to form market relations in the agrarian field on the territory of Poltava province from 1865 to 1890 is exposed in the article.

*Keywords:* local government, zemstvo, agrarian policy.