

УДК 340.15

А. Козаченко, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з навчальної та наукової роботи Полтавського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Роль земського самоврядування у процесі проведення Столипінської аграрної реформи та після її згортання (1906–1916 рр.)

Найважливішими складовими реформування аграрних відносин і, зокрема, відносин власності наприкінці XIX — на початку XX ст. була проблема формування ринку землі та фермерських господарств. Найсуттєвіших результатів на цьому шляху царському уряду Росії вдалося досягти завдяки проведенню аграрної реформи П. А. Столипіна. Досвід проведення цієї реформи залишається актуальним і у наш час¹. З огляду на те, що роль земського самоврядування у процесі проведення Столипінської реформи є малодослідженою, автор статті поставив собі за мету на прикладі Полтавського земства розкрити участь земства у модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин на селі у період зазначеної реформи.

Ринок землі складає основу для формування ринкових відносин в аграрній галузі. Законодавство Російської імперії про скасування кріпосного права 1861 р. урегульовувало 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

¹ Див.: Белоусов Р. Две крестьянские реформы: 1861 и 1907 годы / Р. Белоусов // Экономист. – 1992. – № 12. – С. 73–80; Ігнатова Л. Ринкові відносини в Україні в період столипінської реформи на початку XX ст. / Л. Ігнатова // Історія України. – 2000. – № 34. – С. 6–7; 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; 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. 3–14.

необхідності реалізації пруського 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. Така невизначеність як суспільства, так і держави, відповідним чином відображалася на діяльності земства.

Розпочати аграрну реформу царський уряд змусили численні селянські повстання та революція 1905 р. Царський указ від 6 травня 1905 р. передбачав створення Головного управління землевпорядкування та земельних справ, на яке покладалася функція координації підрозділів колишнього Міністерства землеробства та державних маєтностей, Переселенського управління та земського відділу МВС. Маніфестом від 3 листопада 1905 р. наполовину скорочувалися викупні платежі селян за землю з 1 січня 1906 р., а з 1 січня 1907 р. вони повністю скасовувалися¹. Але активні цілеспрямовані заходи щодо проведення докорінної зміни аграрних відносин уряд почав здійснювати тільки після призначення 8 липня 1906 р. П. А. Столипіна головою Ради Міністрів Російської імперії. 12 і 27 серпня 1906 р. було прийнято два укази про передачу надільних та казенних земель Селянського банку для продажу селянам. Указом «Про доповнення деяких постанов діючого закону, що стосується селянського землеволодіння і землекористування від 9 листопада 1906 р.», проект якого розробив і вніс на розгляд Миколи II П. А. Столипін, передбачав три складові аграрної реформи: 1) вихід селян із общини і закріплення за ними землі у приватну власність; 2) створення хутірського та відрубного господарства; 3) проведення політики переселення селян до Сибіру та Далекого Сходу. На думку фахівців у галузі аграрної історії, зазначені положення столипінського указу передбачали поєднання елементів американського та пруського шляхів реформування аграрних відносин².

Забезпечення функціонування аграрної галузі входило до кола прямих обов'язків органів земського самоврядування. Згідно зі ст. 2

¹ Див.: Селіхов Д. Роль столипінського законодавства у реформуванні аграрних відносин в Україні після 1906 р. / Д. Селіхов // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х., 2000. – № 3. – С. 74.

² Див.: Панченко П. П. Аграрна історія України : підручник / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. – К., 2000. – С. 71.

Положення про губернські 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, що на земство покладалося забезпечення розвитку землеробства: «допомога місцевому землеробству усіма засобами, що від земства залежали»¹. Тому урядові нормативно-правові акти, розраховуючи на підтримку земців, передбачали широке залучення органів земського самоврядування до справи проведення аграрної реформи. Проте дворянство, якому належала переважна більшість місць у земських зборах, ставилося до проведення столипінської реформи з недовірою. Так, у вересні 1906 р. Полтавське повітове земство направило телеграму П. А. Столипіну, у якій доволі стримано заявляло про свою підтримку урядових реформ².

У своїй діяльності з метою реалізації Столипінської реформи земство спиралося на власний досвід реформування аграрної галузі, напрацьований ним після скасування кріпосного права 1861 р.: проведення досліджень для визначення шляхів і способів модернізації аграрної галузі, запровадження фінансових установ з метою формування ринку землі, забезпечення сільськогосподарських виробників новітніми ефективними засобами ведення виробництва, надання рекомендацій селянам щодо підвищення продуктивності ведення землеробства та скотарства. Але така діяльність органів земського самоврядування гальмувалася відсутністю державної програми реформування аграрної галузі.

Для проведення реформи урядовим указом від 4 березня 1906 р. передбачалося створення губернських та повітових землевпорядних комісій. На них покладалося завдання проведення землевпорядних робіт для створення одноосібних селянських господарств. 21 травня 1906 р. за підписом головного управляючого землеробства і земельних справ В. Васильчикова усім губернаторам були направлені телеграми з вимогою негайно розпочати формування землевпорядних комісій. З метою прискорення цього процесу до Полтавської і Чернігівської губерній уряд направив свого представника — голову Переселенського управління Г. В. Глінку. У 1906 р. на території Полтав-

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

² З життя Полтавщини // Рідний край. – 1906. – 8 жовт. (№ 40). – С. 11.

ської губернії були створені повітові землевпорядні комісії, а наступного року — губерньська комісія¹.

Під час засідання Полтавських губерньських зборів чергового 42 скликання 9 грудня 1906 р. до губерньської землевпорядної комісії було обрано 6 членів (з них 3 гласних від селян). Губерньські гласні — члени землевпорядної комісії розробили та внесли на розгляд земських зборів пропозиції щодо вдосконалення роботи землевпорядних комісій. Земці пропонували уряду позбавити Селяньський банк можливості гальмувати процес продажу селянами землі, скасувати кругову поруку сільської общини, надати право землевпорядним комісіям рекомендувати банкам селян щодо надання їм іпотечного кредиту, збільшити розмір кредиту для селян із 3 тис. крб до 10 тис. крб, врегулювати питання надання селянам-переселенцям права приватної власності на землю, врегулювати поземельні відносини з корінними мешканцями тих територій, на яких отримують землі переселенці².

Відповідно до Положення про землеустрій 1911 р. повітові землевпорядні комісії формувалися у складі голови повітового дворяньського зібрання, голови повітової земської управи, представника головного управління землевпорядкування та земельних справ, повітового члена окружного суду, земського начальника, 3-х представників від повітових земських зборів і 3-х селян, обраних волосними сходами. До складу губерньських землевпорядних комісій входили губернатор, голова губерньського дворяньського зібрання, голова губерньської земської управи, представник головного управління землевпорядкування та земельних справ, голова і один із членів повітового окружного суду, член губерньського із селяньських справ присутствія, губерньський землемір і два виборних члени губерньських земських зборів³. Згідно з циркуляром Полтавського губернатора у серпні 1911 р. відбулися вибори представників земства до губерньської та повітових землевпорядних комісій. Членів губерньської землевпорядної комісії було обрано шляхом таємного голосування 24 серпня 1911 р. під час надзвичайного засідання губерньських земських зборів

¹ Див.: Якименко М. А. Становлення селяньського (фермерського) господарства в Україні після скасування кріпосного права (1861–1918 рр.) / М. А. Якименко // Укр. іст. журн. – 1996. – № 1. – С. 7–8.

² Журнали Полтавського губерньського земського (далі – ПГЗ) собрания 42 очередного созыва 1906 г. – Полтава, 1907. – С. 39, 123–124.

³ Див.: Селіхов Д. Роль столиціньського законодавства у реформуванні аграрних відносин в Україні після 1906 р. / Д. Селіхов // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х., 2000. – № 3. – С. 74, 76.

терміном на 3 роки. Демонструючи демократичний підхід щодо формування землевпорядної комісії, земські збори обрали до її складу, зокрема, селянина Чутівської волості Д. П. Кулика, мотивуючи свій вибір тим, що він «дуже чесна і порядна людина»¹. Отже, завдяки земству уряд намагався демонструвати демократичний характер процесу формування землевпорядних комісій.

Окрім участі у роботі землевпорядних комісій представники земств вели широку роз'яснювальну роботу серед селян про мету діяльності комісій — створення дрібних та середніх фермерських господарств, об'єднаних місцевим самоуправлінням, завдяки чому на початку реформи селяни підтримували її проведення. За даними М. А. Якименка, у Полтавській губернії до повітових землевпорядних комісій звернулося 161 326 селян із проханням провести землевпорядні роботи. Такі роботи було проведено у 62 755 селянських дворах, що забезпечило створення 48 281 одноосібного селянського господарства². Але по суті землевпорядні комісії сприяли виселенню малоземельних селян, що давало можливість заможним селянам скуповувати їх землі. Так, кількість заможних селянських господарств у період з 1910 по 1916 р. збільшилася майже втричі — із 40 696 господарств до 107 437³. Тому з кожним роком найбідніше селянство все активніше протидіяло роботі землевпорядних комісій, а отже, і проведенню реформи. Негативне ставлення селян до діяльності землевпорядних комісій зумовлювалося також тим, що у них все більшого розмаху набували хабарництво та бюрократизм. З тим щоб не допустити несправедливого перерозподілу землі та уникнути соціального вибуху, Полтавське земство намагалось вивчати це питання за допомогою статистичних досліджень⁴.

Основним напрямом створення дрібних та середніх фермерських господарств було виділення селян на хутори та відруби, що зумовлювалося черезсмужжям, багатомужжям та земельними сервітутами, які виникли після реформи 1861 р. і гальмували розвиток селянських

¹ Журнали Полтавского чрезвычайного губернского земского собрания 24 августа 1911 г. – Полтава, 1911. – С. 9–10.

² 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. 8.

³ Див.: Якименко М. А. Переселенський рух у Наддніпрянській Україні в роки столипінських реформ (1908–1913 рр.) : монографія / М. А. Якименко. – Полтава, 2009. – С. 144.

⁴ Статистический ежегодник ПГЗ на 1904 г. – Полтава, 1904. – С. 32–37; Журнали ПГЗ собрания 44 очередного созыва 1908 г. – Полтава, 1909. – С. 124.

господарств. Завдяки діяльності землевпорядних комісій на початку 1916 р. в українських губерніях функціонувало 440 тис. хутірських та відрубних господарств, що складало 13 % від загальної кількості селянських дворів. Проте на території Полтавської губернії цей процес гальмувався малоземеллям та сільською общиною. Станом на 1915 р. у Лівобережних губерніях України з общини вийшли лише 16,5 % селянських дворів¹.

Після реформи 1861 р. поміщики, які не змогли пристосуватися до нових економічних умов, почали продавати свої землі. За підрахунками земських статистиків, станом на 1901 р. дворяни Полтавської губернії втратили 21 % земель, а селяни і козаки придбали 16 % земель. Земство констатувало, що «за 40 років дворянство із головного землевласника перетворилося у третьорозрядного»². П. А. Століпін не припускав можливості відчуження дворянського землеволодіння, а тим більше знищення самого дворянства. Втім упродовж 1906–1910 рр. поміщицьке землеволодіння зменшилося на 1,1 млн дес. Лише через Селянський поземельний банк поміщики українських губерній у цей період продали понад 480 тис. дес. землі³.

Після селянської реформи 1861 р. постала проблема безземелля та малоземелля селян густонаселених чорноземних губерній України, що спричинило масову міграцію сільського населення переважно до Сибіру і Далекого Сходу. Порядок міграції врегулював так званий переселенський закон від 13 липня 1889 р. Переселення селян забезпечував урядовий орган — Переселенське управління. 6 червня 1904 р. набув чинності новий переселенський закон. Проте урядова політика з питань міграції залишалася вкрай неефективною. Тому під час проведення обласного переселенського з'їзду, що відбувся 1907 р. у Харкові, представники від земства визнали необхідність створення обласної земської переселенської організації⁴.

Полтавське земство намагалося дослідити аграрну міграцію як соціальне явище та знайти шляхи і способи його удосконалення. Так, у 1906 р. надзвичайні губернські земські збори ухвалили рішення про організацію експедиції у степові райони Казахстану, Сибіру і Середньої

¹ Див.: Якименко М. А. Переселенський рух у Наддніпрянській Україні в роки столипінських реформ (1908–1913 рр.) : монографія / М. А. Якименко. – Полтава, 2009. – С. 41.

² Статистический ежегодник ПГЗ на 1904 г. – Полтава, 1904. – С. 33.

³ Див.: Панченко П. П. Аграрна історія України : підручник / П. П. Панченко, В. А. Шмарчук. – К., 2000. – С. 76.

⁴ Журнали ПГЗ собрания 43 очередного созыва 1907 г. – Полтава, 1908. – С. 121.

Азії на чолі із земським агрономом Ю. Ю. Соколовським. Упродовж 7,5 місяців експедиція обстежила ці території і дійшла висновку про те, що вони є цілком придатними для вихідців із Полтавської губернії¹. Діяльність земства з питань переселенського руху підтримав голова Переселенського управління Г. В. Глінка. У травні 1907 р. губернські земські збори ухвалили рішення про запровадження посад спеціальних агентів з питань міграції селян. Губернська земська управа домоглася від уряду надання агентам права приймати заяви від осіб, які виявляли бажання переселитися, і формувати групи переселенців. Згідно із законом від 6 червня 1904 р. такі повноваження належали земським начальникам. Упродовж 1907 р. земство організувало 6 груп мігрантів у складі 2 022 осіб. Кожну групу супроводжували до місць переселення земські агенти².

Найбільша кількість мігрантів залишала територію Полтавської губернії. Так, за даними Переселенського управління, за період з 1885 до 1906 р. територію Полтавської губернії залишило 207 878 осіб, що значно перевищувало кількість переселенців з інших українських губерній³. З огляду на це та з метою реалізації Столипінської реформи Полтавське земство у 1908 р. ініціювало створення Обласної переселенської організації. Участь у її створенні взяли Катеринославське, Київське, Харківське, Херсонське і Чернігівське губернські земства. Створення земської переселенської організації схвально оцінив прем'єр-міністр П. А. Столипін.

У 1910 р. Полтавські губернські збори за участю представників п'яти інших губернських земств прийняли «Статут Південноросійської обласної переселенської організації». Керівними органами Переселенської організації були з'їзд і бюро. З'їзд — розпорядчий орган, котрий формувався шляхом делегування представників від губернських земств. Бюро — виконавчий орган, сформований з'їздом. Знаходилося бюро при Полтавській губернській управі, очолював його голова управи. Отже, забезпечення діяльності Переселенської організації покладалося на Полтавську губернську управу. Особливим чином Переселенська організація ставилась до проведення статистичних досліджень з питань міграції та інформування населення про свою діяльність. За допомогою газети «Хуторянин», журналу «Вісті

¹ Журнали чрезвычайного Полтавского губернского земского собрания 28–29 мая 1907 г. – Полтава, 1907. – С. 37.

² Там само. – С. 39, 43.

³ Журнали ПГЗ собрания 43 очередного созыва 1907 г. – Полтава, 1908. – С. 123.

Обласної земської переселенської організації» та інших друкованих видань Переселенська організація інформувала населення про умови переселення¹. Агенти організації проводили обстеження місць переселення, організовували землевідведення, надавали юридичну допомогу. Переселенська організація надавала матеріальну допомогу для влаштування переселенців, допомагала продуктами харчування². Обласна переселенська організація провела велику роботу з переселення безземельних і малоземельних селян до Сибіру і Далекого Сходу. До бюро переселенської організації надходили листи з вдячністю за надану допомогу на ім'я голови губернської земської управи Ф. А. Лизогуба та завідувача бюро організації М. А. Нікольського³. Однак як уряд, так і земство визнавали значні недоліки та прорахунки, допущені в організації переселенського руху.

Дослідник переселенського руху М. А. Якименко дає двояку оцінку цьому явищу. Позитивним наслідком переселенського руху, на думку вченого, слід вважати те, що він сприяв розвитку ринкових відносин в аграрній галузі та прискорив ліквідацію залишків феодального землеволодіння. Водночас переселенський рух спричинив зубожіння значної частини селян-переселенців. Так, у період з 1906 по 1913 рр. до України повернулося 23,5 % переселенців, які залишилися без засобів для існування⁴.

У період Столипінської аграрної реформи земство активізувало діяльність з метою надання селянам фінансової допомоги для викупу землі та становлення фермерських господарств шляхом створення кредитних та позичково-ощадних товариств. Так, на території Кременчуцького повіту станом на 1914 р. діяло 17 кредитних товариств, 8 із них було створено у період реформи. З 1906 по 1912 рр. у повіті виникло 5 позичково-ощадних товариств. Із 20 сільськогосподарських товариств, які діяли на території Кременчуцького повіту, 19 створено у період Столипінської реформи. При цьому ініціатива створення 11 товариств належала земським агрономам⁵.

¹ Переселенческое совещание // Хуторянин. – 1912. – 1 марта. – № 9. – С. 249.

² Там само. – 23 февр. (№ 8). – С. 217–219.

³ Земская хроника // Хуторянин. – 1912. – 16 февр. (№ 7). – С. 198–199.

⁴ Див.: Якименко М. А. Переселенський рух у Наддніпрянській Україні в роки столипінських реформ (1908–1913 рр.): монографія / М. А. Якименко. – Полтава, 2009. – С. 140, 145.

⁵ Див.: Крот В. Роль Кременчуцького повітового земства в становленні та діяльності кооперації на селі / В. Крот, Л. Крот // Регіональні перспективи. – 2003. – № 6. – С. 25–26.

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 збільшення споживчої кооперації свідчать такі цифрові дані: у 1905 р. на території Російської імперії налічувалося 641 селянське споживче товариство, а у 1911 р. — 4 715 товариств¹. За даними земської статистики на території Полтавської губернії у 1913 р. діяло 390 споживчих товариств, з них 235 виникли після 1905 р. Фінансування споживчих товариств земством зросло із 3,9 тис. крб у 1904 р. до більше ніж 22 тис. крб у 1913 р.² Отже, саме у період Столипінської реформи земства активізували процес формування споживчих товариств.

Земства активно розпочали проводити регіональні з'їзди представників від губернських земств з метою обміну досвідом та об'єднання зусиль щодо вирішення проблем в аграрній галузі. Так, наприклад, у 1912 р. при Київській губернській управі було проведено земський з'їзд представників Київської, Волинської, Подільської, Полтавської, Бесарабської, Чернігівської та Мінської губерній, на якому розглянуто такі питання: щодо закупівлі сільськогосподарської техніки за кордоном, розвитку сільськогосподарського машинобудування у Росії, створення земських складів та про роль земства у процесі кооперації виробників сільськогосподарської продукції³. Земство досягло значних успіхів у модернізації сільського господарства. Так, наприклад, у Переяславському повіті у 1913 р. налічувалося близько 3 тис. колісних культиваторів, селяни остаточно перейшли на використання чотирирохпільної сивозміни і запровадження чистих парів⁴.

Таким чином, Полтавське земство, як і інші губернські земства Російської імперії, ставилося до проведення Столипінської аграрної реформи з недовірою. Така позиція земства зумовлювалася його переважно дворянським складом після виборів 1906 р. Але незважаючи на це, земство провело значну дослідницьку роботу аграрного питання та визначення шляхів і способів його вирішення. Участь земських гласних

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

² Статистический ежегодник ПГЗ на 1904 г. – Полтава, 1904. – С. 34–35; Статистический ежегодник ПГЗ на 1913 г. – Полтава, 1916. – С. 98–99.

³ Земская хроника // Хуторянин. – 1912. – 15 апр. (№ 16). – С. 431–433.

⁴ Тепцов Л. Успехи, достигнутые агрономической организацией Переяславского уезда Полтавской губернии в области сельского хозяйства в 1913 г. / Л. Тепцов // Полтавские агрономические известия. – 1914. – 1 февр. (№ 5). – С. 9–11.

у роботі землевпорядних комісій сприяла створенню одноосібних селянських господарств, виходу селян із общини і закріплення за ними землі у приватну власність шляхом упровадження хутірського та відрубного господарства. Земство брало активну участь у реалізації урядової політики переселення малоземельних селян до Сибіру та Далекого Сходу. У період Столипінської аграрної реформи земство активізувало надання селянам фінансової допомоги, сприяло розвитку споживчої кооперації, поширювало інформацію про передові способи агротехніки, здійснювало інші заходи з метою модернізації аграрної галузі та формування ринкових відносин на селі. Проте діяльність уряду і земства вела до зубожіння значної частини селянства і зосередження землі у власності заможних селян, що загострило соціальні протиріччя на селі.

Козаченко А. Роль земского самоуправления в процессе проведения Столыпинской аграрной реформы и после ее сворачивания (1906–1916)

В статье проанализированы проблемы участия органов земского самоуправления в процессе проведения Столыпинской аграрной реформы: формирование крестьянских хозяйств, ликвидация крестьянских сообществ, организация движения переселения.

Ключевые слова: земство, земское самоуправление, Столыпинская аграрная реформа, крестьянская земельная собственность, крестьянское сообщество, движение переселения.

Kozachenko A. Role of zemstvo self-government in the process of Stolypin agrarian reform conduct and after its curtailment (1906–1916)

The article reveals issues of participation of zemstvo self-government bodies in conduct of Stolypin agrarian reform: formation of peasants' farms, liquidation of a village community, organization of re-settlement movement.

Keywords: zemstvo, zemstvo self-government, Stolypin agrarian reform, peasant land-ownership, village community, re-settlement movement.