

СЕЛЯНСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ІСТОРИКО-ПРАВОВІЙ РЕАЛЬНОСТІ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті досліджується система організації самоврядування селян в історико-правовій реальності кінця ХІХ – початку ХХ ст.; відношення селянської правосвідомості до спроб держави очолити процес селянського самоврядування і впливати на збір податків.

Ключові слова: селянське самоврядування, Сільський сход, Староста, Податки, Селянська правосвідомість, Історико-правова реальність.

В умовах протистояння вищих органів влади, податково-бюджетних проблем та постійного підвищення соціальної напруги по всій країні, тема самоврядування є дуже актуальною. Досвід багатьох сучасних європейських країн (і не тільки європейських) наочно демонструє ефективну функціональність самоврядування і перевагу децентралізованих демократичних структур з точки зору розвитку всієї держави та громадянського суспільства. Спільні тенденції полягають у посиленні регіоналізації та місцевого самоврядування.

Пріоритет державної влади перед громадянським суспільством і підкорення цього суспільства державній владі, помножений на радянську традицію ототожнення суспільних інтересів з державними, несподівано знайшов підтвердження в сучасній Україні. Правова демократична держава, що претендує не лише славитися, але й бути такою, яка будує стратегію розвитку самоврядування не на один рік або політичний сезон.

Дискусії про роль самоврядування в Україні та доцільність його зміцнення потребують як емпіричного базису, так і теоретичного обґрунтування. Історико-правова реальність України містить багатющий досвід різних форм самоврядування (хоч і не усякий досвід є вдалим і не всі традиції сьогодні актуалізовані). Коріння самоврядування в його сучасній, радянській і дореволюційній формах їде у минуле, коли в українських землях протиборствували й співробітничали, співіснували й змінювалися різні державно-правові традиції: від європейських до східних, від магдебурзького права до шаріату, від козачого кола до Рад депутатів трудящих, від земств царського часу до міст з вільним статутом.

У створенні органів місцевого самоврядування слід розрізнявати інтереси держави і суспільства. Скільки існувало селянство, стільки ж існувало і селянське самоврядування, але наприкінці ХІХ століття держава вирішила очолити цей процес (саме процес, оскільки самоврядування існувало з давнини, але постійно змінювалось у просторі-часі).

Наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. органи сільського громадського самоврядування – сільський сход та сільський староста, були нижчою ланкою у системі управління держави сільським населенням. Україна і сьогодні є аграрною державою, а сто років тому селяни складали біля 90% населення країни, тому мова йде про самоврядування більшості.

Згідно зі ст.46 Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності від 19.02.1861 р., ці органи самоврядування повинні були в обов'язковому порядку утворюватися в кожній сільській громаді. У разі потреби, селяни мали право додатково обирати: збирачів податків, наглядача хлібних магазинів, училищ та лікарень, лісних та польових сторожів, сільських писарів та ін. [1, с.46].

Центральне місце у системі органів селянського самоврядування займав сільський сход. Традиція спільного обговорення і вирішення найважливіших питань зберігалась з давності, але якщо на попередніх етапах, діяльність колегіальних органів, базувалася в основному на звичаєвому праві, то в ході реформ ХІХ ст. відбулося їх юридичне оформлення. Закон визначив структуру, порядок формування і діяльності, компетенцію сільського сходу, але вплив звичаєвих традицій на цей важливий інститут громадського життя зберігався.

У роботі сільських сходів (ст.47 Загального положення), мали право брати участь селяни-домовласники та сільські виборні посадові особи [1, с.46]. При формулюванні цієї норми, взяли до уваги, те, що в общині, традиційно, вирішення найважливіших питань відбувалося саме главами родин і саме, селянам-домовласникам належала провідна роль у житті громади. Вони керували господарською діяльністю родин, несли особисту відповідальність за своєчасне виконання повинностей покладених на селянській двір. Від їх рішень залежала вся громада, оскільки, в умовах спільної сплати державних податків і кругової поруки, занепад одного господарства чи неспроможність його своєчасно виконати свою частку повинностей, автоматично відражався наслідками на усіх інших. І лише у випадку, коли глава сім'ї не міг особисто прийти на схід (через хворобу, відсутність у справах або з інших поважних причин), то одному з його родичів дозволялось взяти участь у роботі сходу.

Відносно участі у сільському сході існували законодавчі обмеження: так, згідно з додатком 2 ст.47 Загального положення, селянам, які: 1. перебували під слідством за злочини та проступки, що тягли за собою позбавлення спеціальних прав та пільг; 2. перебували під наглядом сільської громади внаслідок винесеного вироку суду, присутність на сходах була заборонена [1, с.46]. Але на практиці ця вимога досить часто порушувалася сільськими мешканцями.

Хоча ст.47 Загального положення не передбачала запровадження статевого цензу, жінки, відповідно до традицій, у сході участі не приймали. Виключення обумовлювались тим, якщо жінка була вдовою, сама вела родинне господарство, а також випадками коли чоловіки на тривалий час покидали громаду (у кінці ХІХ століття «відхід на заробітки» в Україні був масовим явищем). Загалом кількість жінок, які брали активну участь у діяльності цього органу самоврядування була незначною. Підписи, що стоять під прийнятими рішеннями на 80-90% є чоловічими.

Селяни могли усунути від участі у сільському сході осіб, які, на їхню думку, не мали належних якостей для здійснення управлінських функцій (п'яниць, домогосподарів, які тимчасово втратили свою працездатність, й ін.) і, водночас, дозволяли бути присутніми на сходах особам, які хоч і не були визначені в законі, проте постійно мешкали в сільській місцевості й за родом своєї діяльності були безпосередньо пов'язані з громадою (сільські священики, учителі, ремісники, дрібні торговці). Безземельні

члени громади могли не допускатися до вирішення питань пов'язаних із землеволодінням та землекористуванням, однак, при обговоренні інших питань продовжували володіти правом голосу [3, с.33].

Основними персонафікаторами держави на селі були старости. У регламентації діяльності сільського сходу саме старості були надані найбільш значні повноваження. Йому належало визначати дату проведення, повідомляти членів громади, забезпечувати їх явку (закон не визначав періодичність скликання сходів), користуючись своїми правами, старости мали можливість маніпулювати ситуацією і впливати на кінцеві рішення. Архівні матеріали свідчать, що в Україні розповсюдженими були випадки, коли в ході перевиборів посадових осіб органів сільського самоврядування, старости призначали скликання сходу на період польових робіт, коли значна частина селян не могла взяти участь в їх діяльності, або повідомляли про збори лише окремих членів громади [4, арк.3 – 4].

До функцій старости відносилося і забезпечення порядку на сільському сході. Оскільки «п'яних на сходах було багато», а суперечки, іноді закінчувалися бійками, то інколи мали місце навіть випадки вбивства [5, арк.1-6], і старостам було надано право в день проведення сільських сходів забороняти продаж будь-яких спиртних напоїв, а також, позбавляти права голосу осіб, що з'явилися на сход у нетверезому стані.

Слід звернути увагу, що жодна стаття Загального положення не передбачала можливості скликання сходу за ініціативою представників самої сільської громади. Селяни ставилися у повну залежність від рішень посадових осіб сільського правління та місцевих представників влади, які, у свою чергу, отримували додаткові засоби впливу на учасників сходу. Але іноді селяни збирали схід за власною ініціативою, без належної вказівки старости, і хоча згідно з нормами діючого законодавства легітимність таких сходів і прийнятих ними рішень була доволі сумнівною, проте, селянською правосвідомістю вони сприймалися як легітимні.

Компетенція сільського сходу була визначена ст.51 Загального положення, яка містила 18 пунктів та 3 додатки. Сходи вирішували всі найважливіші питання по регулюванню життєдіяльності сільської громади: про формування складу виборних органів селянського самоврядування – обрання сільських старост, їх помічників, десяцьких та інших, а також при-

значення їм заробітної плати чи інших винагород; про прийом та звільнення членів громади; про сплату селянами обов'язкових платежів та виконання різноманітних повинностей, а також здійснення заходів по ліквідації наявних боргів; про збір та розподіл коштів на мирські витрати (освітні та культурні) заклади; про визначення порядку землекористування та землеволодіння всередині громади; про регулювання майнових та особистих немайнових відносин, що виникали всередині селянської родини.

Питання про землеволодіння, землекористування і стягнення податків були найбільш бурхливими і найбільш болючими. Згідно з п.6 ст.51 Загального положення за сходом закріплювалося право проводити переділ громадської землі між членами громади, а також приймати рішення про остаточне розділення громадської землі на ділянки, що переходили в постійне користування. Роль сільського сходу в урегулюванні земельних відносин була дуже неоднозначною, а саме: при вирішенні питань землеволодіння та землекористування сільські сходи на основі свого «звичаєвого праворозуміння» неодноразово приймали рішення, які суперечили чинному законодавству. Наприклад, у 1890 році сільський сход села Пісчаного Золотоніського повіту Полтавської губернії розглянувши питання про самовільну запашку громадської землі окремими її членами, прийняв рішення «вигнати на посіви у толоку стадо і вчинити потраву». Умовляння старости та писаря про те, що подібні дії не відповідають закону і є порушенням не змогли втримати селян [6, с.60-61]. Незаконним було і рішення сільського сходу однієї з громад Ізюмського повіту Харківської губернії, учасники якого, не володіючи законними правами на спірну ділянку землі, прийняли рішення не пускати туди представників законного власника [6, с.627].

Збір податків турбує кожну державу. В історико-правовій реальності кінця ХІХ – початку ХХ ст. існувала різниця державних підходів до оподаткування різних верств населення. Потребуючи коштів для модернізації промисловості, держава постійно збільшувала податковий тиск на селянство, унаслідок чого їх платежі набагато перевищували податки, які сплачували інші категорії населення. Так, наприклад, у повітах Полтавської губернії у 1901 році селяни платили податків з кожної десятини землі в чотири рази більше, ніж поміщики. Загалом, по Україні, пряме оподаткування селянських земель удвічі перевищувало пряме оподаткування поміщицьких та приватновласницьких земель [8, с.62].

На основі обстеження фінансової документації про виконання фінансових зобов'язань селянами Харківської губернії, А. Бондаревський встановив, що в середньому місцеві селяни щороку повинні були сплачувати 9 – 10 крб. з душі. В інших українських губерніях цей показник мав тенденцію до незначного зниження [9, с.86-87].

Що це означало для бюджету селянської родини? Так, за свідченням селянина Сумського повіту, Якова Шевченка родина з 6 чоловік мала можливість отримати загальний прибуток від праці на землі у розмірі 123 крб., з якого повинна сплатити податків на суму 54 крб. [10, с.364]. Тобто у типовій сім'ї того часу приблизно 45% коштів йшло на сплату податків (наведена сума прибутків є не середньостатистичною, а максимально можливою). Фактично, селяни отримували набагато менше коштів, що, відповідно збільшувало реальну долю витрат на сплату податків. Аналіз фінансової документації земств і дані про бюджети селянських родин свідчать, що розмір селянських платежів становив від 60 до 90% їх чистого прибутку [11, с. 95-796; 12, с.41; 13, с.132].

При вирішенні питань, пов'язаних зі сплатою податків та виконанням різноманітних повинностей держава відводила сільським сходам «особливу роль». Так, п.11 ст.51 Загального положення, покладав на сход обов'язок здійснити «розкладку усіх покладених на селян казенних, земських та мирських грошових зборів, а також земських та мирських натуральних повинностей». Крім того відповідно до п.14 цієї ж статті, у місцевостях, де повинності на користь поміщика відбувалися за круговою порукою усієї громади, сход повинен був проводити: «розкладку оброку та інших повинностей по тяглу, по душам чи іншим прийнятним способом» [7, с.47].

Компетенція сходу передбачала встановлення розмірів платежів кожного селянина у громаді й здійснення заходів по ліквідації наявних боргів. Наділивши селян правом ініціювати вихід зі складу громади, закон не містив точних підстав для прийняття подібного рішення, зазначаючи, що воно може бути застосоване до «вредных» та «порочних» членів громади (проте, ці поняття не конкретизувалися). Присутні на сходах селяни тлумачили це по-різному. Так, лише в період з 1900 до 1903 років з території Лівобережної України за рішенням сходів було вислано більше трьохсот осіб. Під «вредними та порочними» селяни розуміли, що в основному висилали тих, хто не сплачував податки. Особа,

яка з тих чи інших причин не могла/не бажала виконати покладені на неї повинності, завдавала шкоди не стільки державі (з огляду на масштаб), скільки односельчанам, оскільки саме вони повинні були брати на себе виконання її зобов'язань. Тому вилучення зі складу громади подібних елементів визнавалося селянами набагато меншим злом, а ніж їх подальше утримання.

Значний розмір податків, накладених на сільських мешканців та низький рівень їх прибутку, не дозволяв багатьом селянам повністю розрахуватися з державною та земською казною. Розмір недоїмок збільшувався з кожним роком і, врешті, почав становити досить великі суми. Так, лише по 3 видах податків Куп'янського повіту Харківської губернії, вони становили 319 776 крб., з них 103 118 крб. губернського і повітового збору, 164 658 крб. викупних платежів і 51910 крб. боргу продовольчого капіталу [10, с. 96]. Аналогічним було становище в інших українських губерніях. За даними волосних правлінь Чернігівської губернії, станом на 1 січня 1880 р. селянські недоїмки складали: подушний податок – 69 330 крб., оброчний з душі – 1250 крб., поточні викупні платежі – 152 857 крб., земські платежі – 141 904 крб., мирські платежі – 18 493 крб. [14, с. 119].

Держава активно використовувала органи сільського самоврядування для боротьби з боржниками, сільський сход мав право (згідно з п. 15 ст. 51 Загального положення) прийняти всі необхідні заходи для стягнення недоїмок, а саме: накласти арешт на зароблені селянином кошти, призначити йому опікуна, задля того, щоб він не міг самостійно розпоряджатися своїм рухомим майном. Сход також був вправі прийняти постанову про продаж продовольчих запасів боржника для покриття його боргів, залишивши останньому лише трьохмісячний запас для прогодування сім'ї. Крім того, якщо громада вважала, що причиною заборгованості стали особисті якості голови сім'ї, то сільський сход міг позбавити його права на старшинство у сім'ї [15, с. 83 – 87].

Фіскальні функції громади зумовлювали «права сходу» (як визначені, так і не визначені законом), на втручання у господарську сферу життя окремих селянських родин. Кругова порука заставляла селянський «мир» уважно стежити за платоспроможністю кожного двору. Доволі поширеним явищем було визнання сільськими сходами недійсності договору продажу дому чи якої-небудь будови, що складали «крест'янскую необхідність» [16, Т.1. – с.6]. Найбільш суттєвим повноваженням сходу було пра-

во позбавити боржника земельної ділянки і передати її на певний строк у користування іншим особам. Подібне право сільського сходу визнавалося спочатку лише нормами звичаєвого права, однак, вже у 1878 р. був прийнятий закон, який юридично закріпив право громади на примусову здачу земель недоїмників в оренду стороннім особам або заможним односельцям строком на шість років [17, с.36]. Такі заходи боротьби з недоїмниками широко практикувалися багатьма українськими громадами.

Як нижча фіскальна одиниця, сход також мав право вирішувати питання про визначення сум на мирські витрати та їх використання. Означені суми, на думку законодавця, повинні були йти на фінансування потреб громади, зокрема, на утримання медичних, освітніх та культурних закладів, які сприяли б підвищенню рівня життя населення. На перший погляд, надання органам місцевого самоврядування такого права, було цілком логічним і правильним рішенням. Проте, у контексті в історико-правової реальності кінця ХІХ – початку ХХ ст. значний податковий тягар, накладений на селян, про який говорилося вище, не давав їм можливості виділяти необхідні суми. Внаслідок цього оплата праці подвижників сільських шкіл і лікарень була мізерною. Наприклад, в Ізюмському повіті Харківської губернії Стумпилатівська громада призначила платню вчителю 25 крб. на рік і півтори чверті хліба з кожного мешканця села [18, арк.6]. У церковних школах Чернігівської губернії, які також знаходилися на утриманні сільських громад, зарплатня вчителів становила від 16 до 120 крб. на рік [19, с.59]. Утримання сільської поліції, як і інших органів сільського самоврядування також покладалося на самих селян. Для порівняння: на утримання одного соцького чи десяцького в різних регіонах України витрачалося від 100 до 300 крб. щорічно.

Все частішими були випадки, коли сільські сходи, внаслідок відсутності у громади потрібних коштів, взагалі припиняли фінансування шкіл і лікарень. Урешті, починаючи з кінця 70-х рр. ХІХ ст. основну частину зарплатні працівникам цих установ почали сплачувати земські управи, а сільські громади здійснювали лише доплати до них [20, с. 462].

В умовах контролю державної влади за переселенським рухом запроваджувалася досить складна процедура звільнення селянина зі складу громади (п.2 та 3 ст.51 Загального положення). Якщо ініціатива про вихід із громади надходила від самого селянина, то згідно зі ст.130 Загального положення, сільський сход вправі був надати йому дозвіл лише за умови, що: по-

перше, селянин зобов'язався повернути громаді надану йому земельну ділянку; по-друге, на ньому та членах його сім'ї немає жодних боргових зобов'язань по сплаті державних, мирських та земських платежів; по-третє, він не перебував під судом та слідством; по-четверте, селянин отримав згоду на вихід від батьків; і нарешті, по-п'яте, у нього наявне рішення іншої громади про його прийняття [1, с.49]. Відсутність хоча б однієї із зазначених вимог, позбавляла сход права видавати селянинові дозвіл про вихід зі складу громади. Звільнення селян із сільського товариства за їх власним бажанням, визнавалося (відповідно до закону) правом, а не обов'язком сходу. Відповідно до меркантильних міркувань, селяни могли і відмовити односельчанину у переході до іншої громади.

Таким чином, в українській історико-правовій реальності кінці ХІХ – початку ХХ ст. згідно з «Загальним положенням», сільському сходу надавалися широкі повноваження у вирішенні найсуттєвіших питань, що автоматично робило його одним із провідних інститутів у системі органів управління сільським населенням. Однак для набуття законної сили рішень сходу, рішення селян було недостатньо. Згідно з нормами законодавства, ці рішення спочатку повинні були затверджуватися мировими посередниками (пізніше земськими начальниками), які на власний розсуд визначали чи відповідає прийняте рішення законам [21, с.69]. Крім того, значні райони у яких діяли мирові посередники, а пізніше земські начальники, не дозволяли їм часто відвідувати одне і теж село, тож селянам було досить складно погоджувати свої рішення з ними, як цього вимагав закон. Значні підваги впливу на роботу сільського сходу мали і поміщики. Зокрема, відповідно до ст.160 Загального положення, вони отримували право призупиняти рішення сільського сходу, у період перебування селян у тимчасовозобов'язаному стані [1, с.69-70]. Архівні документи містять масу фактів збереження контролю держави й колишніх господарів за діями громади, економічну й адміністративну залежність селян від них. Чим більш активно держава втручалась в органи сільського самоврядування, тим більш державносамоврядувальними вони ставали.

Сільські сходи, як органи самоврядування, чия компетенція встановлювалася і визначалася державою, приймали свої рішення не стільки на основі діючих законів, скільки на нормах звичаєвого права, закріплених у селянській правосвідомості. Оскільки ці норми іноді суттєво відрізнялися, складалася ситуація, у те, що було для селянин було справедливим і правильним, то з

точки зору держави могло виглядати як правопорушення. У ситуації капіталістичних трансформацій, правова реальність, постійно змінювалась і потребувала узгодження протиріч, між з нормами звичаєвого права й нормами законодавства.

Природно, що в сучасній правовій реальності вирішуються сучасні завдання, але історико-права можуть показати витоки й ранні форми нинішніх проблем. Утім труднощі інтерпретації нової правової реальності доповнюються переглядом цінності самої традиції, у тому числі й у сфері самоврядування.

Література

1. *Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Российское законодательство X – XX вв. Тексты и комментарии: В 9-и т. / [О.И. Чистяков, Я.Н. Шапов, В.Л. Янин и др.]; под общ. ред. и с предисл. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1989. – Т. 7: Документы крестьянской реформы. – С. 37-77.*
2. *Лебедська Н. Сільський сход у системі органів селянського самоврядування Лівобережної України у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. / Н. Лебедська // Юридический вестник. – 2007. – №1. – С. 72-78.*
3. *Свод заключений губернских совещаний по вопросам, относящимся к пересмотру законодательства о крестьянах. – СПб., 1897. – Т. 1. – 450 с.*
4. *Центральний державний архів України в м. Києві (ЦДАК). – Ф. 442. – Оп. 536. – Спр. 94.*
5. *ЦДАК. – Ф. 442. – Оп. 535. – Спр. 195.*
6. *Крестьянское движение в России в 1880-1890. – М.: Наука, 1959. – 750 с.*
7. *Скребицкий А. Крестьянское дело в царствование императора Александра II: Материалы для истории освобождения крестьян / А. Скребицкий. – Бонн-на-Рейне: Тип. Крюгера, 1862-1868. – Т. 4.*
8. *Корнилов А.А. Очерки по истории общественного дела и крестьянского дела в России / А.А. Корнилов. – СПб., 1905. – 473 с.*
9. *Бондаревський А.В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року / А.В. Бондаревський. – К.: Вид-во АН УРСР, 1961. – 128 с.*
10. *Труды Харьковского губернского комитета о нуждах сельскохозяйственной промышленности. – Т. XLV. – СПб., 1903. – 460 с.*
11. *Труды Полтавского губернского комитета о нуждах сельскохозяйственной промышленности. – Т. XXXII. – СПб., 1903. – 830 с.*

12. *Гарькавыи А.* Поземельное устройство государственных крестьян Черниговской губернии и обложение сих крестьян повинностями за отведенные им мирские земли / А. Гарькавый // Земский сборник Черниговской губернии. – 1896. – № 4. – С. 33-55.

13. *Якименко М.А.* Економічна ефективність індивідуального селянського (фермерського) господарства Лівобережної України в епоху утвердження в розвитку ринкових відносин (1861 – 1917 рр.) / М.А. Якименко // Український селянин. – 2001. – Випуск 3. – С. 131-135.

14. *Русов А.А.* Описание Черниговской губернии: В 2 т. / А.А. Руссов. – Чернигов: Б.и., 1899. – Т.2. – 377с. + 127 Прил.

15. *Положение о сельском состоянии по официальному изданию 1902 г. со всеми изменениями и дополнениями* / [Сост. К. Абрамович]. – СПб: “Общественная польза”, б.г. – 600 с.

16. *Пахман С.* Обычное гражданское право в России: в 2-х томах / С. Пахман. – СПб., 1877. – Т. 1-2.

17. *Анфимов А.Н.* Некоторые черты эволюции русской крестьянской общины в пореформенный период (1861-1914 гг.) / А.Н. Анфимов, П.Н. Зырянов // История СССР. – 1980. – № 4. – С. 26-41.

18. *Державний архів Харківської області (ДАХО).* – Ф. 266. – Оп. 1. – Спр. 260.

19. *Русов А.* Расчеты о необходимом числе начальных школ в Черниговской губернии для возможности введения всеобщего обучения / А. Русов // Земский сборник Черниговской губернии. – 1908. – № 2-4. – С. 51-63.

20. *Веселовский Б.* История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – СПб, 1909. – Т. 1. – 560с.

21. *Никонов С.П.* Крестьянский правопорядок и его желательное будущее / С.П. Никонов. – Харьков: Тов-во “Печатня С.П. Яковлева”, 1906. – 330 с.

О.Н. Атоян

Крестьянское самоуправление в украинской историко-правовой реальности конца XIX – начала XX века.

В статье исследуется система организации самоуправления крестьян в украинской историко-правовой реальности конца XIX – начала XX века; отношение крестьянского правосознания к попыткам государства возглавить процесс крестьянского самоуправления и повлиять на сбор налогов.

О. N. Atoyan

Peasant self-government in Ukrainian historical and legal reality at the close of the XIX century and at the beginning of the XX century.

The autonomous bodies of peasants in Ukrainian historical and legal reality at the close of the XIX century and at the beginning of the XX century are considered in the article; relationship of peasant sense of justice to state attempts to become leader of the process of peasant self-government and have an influence on tax collection is examined.