

Література

1. Мирошніченко М. І. На шляху до ранніх форм державності в Україні / М. І. Мирошніченко // Держава і право. – 2003. – № 21. – С. 106–107.
2. Історія політології : підруч. для вищ. навч. закладів – К. : Знання України, 2002. – 535 с.
3. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
4. Мирошніченко М. І. Виникнення перших ранньодержавних утворень праслов'ян на теренах України / М. І. Мирошніченко // Держава і право. – 2003. – № 22. – С. 12.
5. Мурзин В. Происхождение скифов: основные этапы формирования скифского этноса / В. Мурзин. – К., 1990. – 238 с.
6. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / [за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина]. – Т. 1. – К. : Ін Юре, 2003. – 656 с.
7. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Центр Європи, 1995. – 163 с.
8. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. / П. П. Музиченко. – 5-те вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2006. – 437 с.
9. Андрусяк М. Етапи розвитку української нації / М. Андрусяк. – Прага, 1941. – 15 с.
10. Книш З. Історія української політичної думки до кінця XVIII ст.: Популярний нарис / З. Книш. – Париж-Вінніпег, 1952. – 205 с.
11. Толочко А. П. Князь в Древней Руси: власть, собственность, идеология / А. П. Толочко. – К., 1992. – 244 с.
12. Кулешов С. В. Наше Отечество. Ч. I / Кулешов С. В., Волобуев О. В., Пивовар Е. И. – М. : РГГУ, 1991. – 564 с.
13. Горський В. С. Історія української філософії : курс лекцій / В. С. Горський. – К., 1996. – 286 с.
14. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / [О. Г. Аркуш, С. О. Біла, В. Ф. Верестюк та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 988 с.

Надійшла до редколегії 12.09.2009

Анотації

Розглянуто форми державного правління і головні інститути та чинники, які визначають їх у перших ранньофеодальних державних утвореннях праслов'ян на теренах України до часів Київської Русі.

Рассмотрены формы государственного управления и главные институты и факторы, определяющие их в первых раннефеодальных государственных образованиях прасловян на территории Украины до времен Киевской Руси.

Forms of public administration and main institutions and factors defining them in the first early feudal state formations of grand Slavs on the territory of Ukraine till the times of Kievan Rus are considered.

УДК 340.130.53«18/19»

В. Є. КИРИЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

РЕФОРМА СЕЛЯНСЬКОГО ПОЗЕМЕЛЬНОГО БАНКУ 1895 РОКУ (ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ)

Дослідження історичного минулого переконає в циклічності подій, що відбуваються у світі. Більшість істориків дотримуються думки, що рух людства до прогресу, скоріше, відбувається по спіралі, аніж по найкоротшій відстані між двома точками. Отже, сьогодні вже вкотре світ поглинула глобальна структурна криза, що у своїй першооснові базується на фінансових проблемах. За оцінкою фахівців, поштовхом для фінансової кризи стала криза «саб-прайм», що розпочала свій рух з

північноамериканського континенту. Під цим англійським терміном економісти розуміють надання іпотечних кредитів для позичальників низької кредитоспроможності. У цьому контексті запропонована стаття є спробою зазирнути в історичне минуле, на нижчий виток спіралі, дістатися того досвіду, який працювали попередники у боротьбі з кризовими явищами. Подібна криза неплатежів від селян-позичальників спіткала Селянський поземельний банк на початку 90-х років XIX ст.,

тому **предметом** представленого дослідження було обрано урядові заходи, спрямовані на здолання кризи неплатежів шляхом зміни правового стану державної кредитної установи, покликаної забезпечити іпотечними позиками селянство.

Пік зацікавленості зазначеною проблематикою припадає на 90-ті роки XIX ст. та перше десятиліття XX ст., і це зрозуміло, бо на той час розв'язання цього питання мало суто практичну складову, а найбільше охочих долучитися до процесу було від економістів [1]. Звичайно, що після революційних подій, наслідком яких стала ліквідація установ державного іпотечного кредиту, інтерес фахівців-практиків згасає [2] і надалі стає предметом дослідження істориків [3].

Заснувавши у 1882 р. Селянський поземельний банк, уряд ставив за мету забезпечити малоземельне, а також молоде покоління селянства землею шляхом урядового посередництва між продавцями і покупцями на основі банківського ведення справи – надання пільгового іпотечного кредиту. Однак ініціатива, яку захоплено зустріло суспільство, на практиці не виправдала покладених на неї сподівань.

Аналіз правозастосовної практики Положення про Селянський поземельний банк [4] надає можливість виокремити, окрім позитивних чинників, що зрушили з місця справу забезпечення селян доступним кредитом, низку негативних факторів, притаманних цьому процесу, що звели нанівець десятирічні зусилля банкірів. Виявлені самим життям негаразди в діяльності банку можна умовно поділити на дві групи залежно від оцінки та ставлення до них царату, тобто політичної влади. Так, до першої групи, на нашу думку, належать ті чинники, які завдавали шкоди і суперечили запровадженій офіційній аграрній політиці. Друга група об'єднує ті фактори, які об'єктивно заважали селянам з вигодою для себе скористатися кредитним ресурсом та суперечили загальним тенденціям розвитку передової європейської кредитної справи. Ця остання група не мала прямого впливу на реформу, якої Селянський банк зазнав у середині 90-х років, її дія мала опосередковану спрямованість. Вона формувала настрої селянства, надавала підстави та приводи революційним політичним партіям боротися за покращення селянської долі.

Саме перша група негативних факторів стала прямою підставою для урядових заходів щодо реформування правового поля, у якому

діяв Селянський банк. Серед цих чинників домінуючим стала наявність великої кількості угод, за якими позичальники банку ставали несправними у своїх договірних зобов'язаннях щодо платежів, наслідком чого придбана за сприяння банку земля опинялась на публічних торгах, а в разі несприятливості аукціону залишалась за Селянським банком, який зазнавав значних збитків як щодо господарського утримання, так і щодо реалізації цього майна.

Неспроможність виконання зобов'язань за угодами завдавала втрат як банку, так і його позичальникам. Банк зазнавав шкоди від витрат на утримання і продаж землі, яких не покривали доходи від наданих позик. Позичальники через свою несправність не тільки позбавлялися придбаної землі – у разі, якщо ця земля була неподільною з його надільною ділянкою, то примусове відчуження впливало на господарство в цілому, якщо ж уся земля опинялась в заставі, наслідком несправності у платежах ставало розорення.

Характер недоїмочності налякав банкірів перспективою неможливості виконати зобов'язання за своїми іпотечними паперами та змусив удатися до контрзаходів, які, певною мірою, можна було б виправдати самозахистом, однак вони відкрито суперечили статутним цілям. По-перше, банк став надавати перевагу одноособовим покупцям, бо з'ясувалося, що недоїмочність притаманна саме колективним позичальникам. По-друге, банк став вимагати значно більших доплат, бо встановив залежність зростання недоїмок при скороченні розміру доплат. З 1883 р. по 1890 р. розмір доплат зріс з 9,6 % до 36,8 %. По-третє, з 1885 р. банк почав скорочувати обсяги своїх операцій, довівши їх з 13771978,00 руб. до 4438667,00 руб. у 1891 р. Наведені показники дали підстави вченому секретареві Міністерства фінансів О. М. Гур'єву¹ зробити висновок, що Селянський банк «дійшов до того, що надає позики щорічно на дуже незначні суми найбільш можливим селянам...», чим «...знищив саму мету свого існування, і земельний устрій селян був відданий на волю долі» [5, с. 15–17].

Державна Рада не вважала причини недоїмочності випадковими та тимчасовими. Діючи на основі приватного кредитного установлення, банк повинен удаватися до продажу

¹ Він згодом був призначений від Міністерства фінансів до складу Особливої наради по розгляду статуту Селянського поземельного банку.

купленої за його сприянням землі при несправності позичальників. Однак у тих випадках, коли земля придбана селянською громадою або селянським товариством, відчуження її виявляється нерідко вкрай небажаним і важким. Там же, де земля є єдиною власністю селища і замінює йому наділ (як у переселенських товариствах), відчуження призводить до насильницького видворення селян і повного їх розорення. Враховуючи особливості поземельного устрою селищ, тісно пов'язаних із устроєм сільських громад, як господарсько-адміністративних одиниць, уряд у кожному випадку несправності селища у платежах банку поставлений перед необхідністю обирати або байдуже поставитися до розладу громади, утвореної задля виконання податкових та інших державних обов'язків (управління, благоустрій тощо), або, не допускаючи продажу землі, поставити банк в умови неможливості виконати зобов'язання за випущеними ним заставними листами [6, арк. 29].

Адміністрацією Селянського банку було проведено аналіз незадовільної динаміки операцій банку за матеріалами, наданими до головного офісу управляючими відділень. Дослідженню були піддані всі обставини, за яких мала прояв недоїмочність, як окремо, так і в сукупності [7]. За зведеними відомостями серед причин були виокремлені такі. Перш за все, це відсутність попередньої перевірки відділеннями фактичних умов купчої. Як наслідок, відділення затверджували угоди, що неминуче призводили до недоїмок. Друге місце посідала висока купівельна ціна на землю. Не були обійдені увагою й обтяжливі доплати продавцям. Прагнучи отримати всі гроші разом, продавці надавали підтвердження банку про отримання від покупця доплати, насправді отримавши від селянина лише письмову розписку, що підтверджувала боргове зобов'язання. Підтвердження цього факту знаходимо у звіті Херсонського губернського земства, де зокрема зазначається: «Було б помилкою вважати, що задаткові внески Селянському банку робляться селянами із власних заощаджень. Ми близько знайомі з цим питанням і стверджуємо, що в більшості випадків, за одиничними винятками, внески робляться селянами або за допомогою грошових позик, укладених на дуже тяжких умовах, або ще частіше шляхом розпродажу худоби і майна в надії, що щойно придбана земля дасть можливість повернути в майбутньому втрачене» [8, с. 90]. За цих умов селянин змушений

був сплачувати по двох позиках банку і продавцеві (або лихвареві, якщо продавець вимагав негайного розрахунку), а в разі його неспроможності, після того як банк, скориставшись правом першозастави, забирав землю, за селянином залишався борг по доплаті, який він продовжував сплачувати, вже не маючи джерела своїх прибутків – землі.

Вказували також і на високий відсоток за споживання кредиту, який не поступався тому, що застосовувався в акціонерних земельних банках.

Немаловажною причиною була і відсутність примусових засобів стягнення недоїмки. Селянська ментальність не готова була сприйняти добровільне виконання зобов'язань. Традиційно не існувало іншого способу сплати належних платежів, як примусове стягнення за допомогою поліцейних засобів. І тому, коли за боргом не приходив поліціант, а надсилалося банківське повідомлення з погрозою виставити землю на продаж, така повістка серйозно селянином не сприймалася. З цього приводу О. М. Гур'єв зазначав: «Селяни не можуть з'ясувати для себе, як це Банк, установа урядова, казна, дає гроші на купівлю землі, а потім відбирає цю землю, розорюючи їх і призводить до становища, гіршого за попереднє» [5, с. 19–27].

Селянська бідність теж входила до причин недоїмочності і не була останньою серед них.

За чинним положенням банк надавав кредит суб'єктам трьох видів, із яких найбільш справними були окремі селяни, а найбільш недоїмочними – сільські громади. За статистичними відомостями станом на 1 січня 1891 р., на 100 виданих позик припадало недоїмочних: на сільські громади – 14, на товариства покупців – 10, на окремих домогосподарів – 3. Відсотковий показник маєтків, що залишилися за банком відносно загальної заборгованості по позиках майже вдвічі більший у громад, ніж у товариств: сільські громади – 10,6 %, товариства – 4,5 %. Це при тому, що на практиці товариства отримували найбільшу кількість позик від банку, на 1 січня 1993 р. цей показник становив: для товариств – 5309, для сільських громад – 2704, для окремих домогосподарів – 1883 [6, арк. 30].

Таким чином, на думку аналітиків Селянського банку, найбільш привабливою організаційно-правовою формою клієнта було товариство покупців, що являло собою добровільне об'єднання селян для досягнення спільної мети – купівлі землі з конкретно визначеним

обсягом участі кожного покупця. Саме такий клієнт характеризувався найвищим рівнем платоспроможності [6, арк. 31].

Також аналіз показує, що середня кількість домогосподарів у товариствах менша, ніж у сільських громадах, а ступінь недоїмочності зростає зі збільшенням особистого складу колективних одиниць (громад, товариств). Кількісні показники свідчать і про те, що в середньому товариство покупців налічувало 21,5 учасників, а середня сільська громада – 50,9 домогосподарів. Якщо порівняти з недоїмочними показниками, то низький рівень неспроможності притаманний тим колективним суб'єктам, де кількість учасників не перевищує 45,9 членів, а там, де цей показник зростає до 69 членів і більше, спостерігається збільшення недоїмок [6, арк. 32].

Різниця між цими суб'єктами полягала не лише у цифрових показниках. Слід відзначити і більш сприятливі юридичні умови володіння придбаною землею, які були у товариств. Купча кріпость, що укладалася при придбанні землі, формально визначала особистий склад товариства, закріплювала дольове співвідношення учасників, у той же час як стороною в купчій виступала сільська громада, все відбувалося «домашнім порядком». Як зазвичай, розрахунок позики в громаді здійснювався на весь склад домогосподарів або душ, тоді як значна кількість членів громади не знаходилась на місці (промисли були дуже поширені в той час). У випадку з товариством покупців в угоді брали участь лише фактично існуючі особи. Окрім того, товариства мали право у «первісному договорі» встановлювати умови розпорядження придбаною землею на майбутнє, в той час як селянські громади мали діяти лише в межах правових умов визначених у положеннях 19 лютого 1861 р. І нарешті, відповідно до вимог законів цивільних, відповідальність перед банком за несправне виконання зобов'язань за кредитною угодою покладалася на громаду в цілому, тоді як у товаристві покупців відповідала окрема особа.

У додатку № 1 до протоколів Особливої наради по розгляді статуту Селянського поземельного банку – у т. зв. «Другій записці» – фахівці банку, торкаючись регіональних особливостей, наголошували, що в Малоросійських, Південно-Західних та Новоросійських губерніях переважають сільські громади численного складу. Проте у цих губерніях подвірне землекористування є домінуючим або майже домінуючим, завдяки чому більшість громад,

що купують землю, мають усі властивості, притаманні товариствам. Однак і тут в окремих губерніях – Харківській, Катеринославській та Таврійській – численному складу громад притаманна недоїмочність [6, арк. 33–34].

Також було виявлено і кореляцію щодо доплат, які існували при наданні позик: чим більшим був розмір доплат, тим меншою вірогідність недоїмочності [6, арк. 31].

Реформа розпочалася традиційно. Державна Рада доручила міністру фінансів розробити проект нової редакції головного установчого документу, цього разу вже не положення, а статуту державної селянської кредитної установи, за якою діяльність банку не повинна бути «спрямована на здійснення невластивого йому завдання щодо сприяння поземельному устрою цілих сільських громад та багатолюдних переселенських товариств» [9]. Це сталося через 10 років після того, як банк розпочав свої операції, а 3 липня 1893 р. відкрила свої засідання Особлива нарада по розгляді проекту статуту Селянського поземельного банку під головуванням товариша міністра фінансів А. Я. Антоновича², яка пропрацювала до 2 серпня того ж року [6, арк. 2–44]. Це був не перший правотворчий досвід заступника міністра – у 1892 р. Афіноген Якович очолював підкомісію Особливої комісії з розробки проекту нової редакції статуту Державного банку і добре впорався з покладеною на нього місією.

Однак, незважаючи на те, що роботу наради очолив товариш міністра, працювала вона, базуючись на поглядах самого міністра фінансів. Попри те що С. Ю. Вітте залишався прихильником станової спрямованості державного іпотечного кредитування, не бачити хиб, що наочно проявлялись у діяльності банку він не міг, тим не менше реформування банку розглядав у контексті посилення державного втручання у господарську діяльність. Вочевидь, що до середини 90-х років міністр уже усвідомлював необхідність перетворення селян на дрібних власників землі, а общини – на простий союз земельних власників [10, с. 309].

Свою роботу Особлива нарада розпочала із

² На жаль, треба констатувати, що ім'я Афіногена Яковича Антоновича незаслужено забуто в нашій історії. Уродженець Волинської губернії, він був одним з найяскравіших представників Київської школи економістів, учнем М. Х. Бунге, за рекомендацією якого київський професор політичної економії обійняв посаду товариша міністра у міністерстві С. Ю. Вітте.

загальної доповіді управляючого Селянським поземельним банком графа А. А. Голеніщева-Кутузова, який, обґрунтовуючи потребу в розробці нової редакції статуту, серед найважливіших причин назвав «існуючу необхідність визначити у статуті з доконаною точністю цілі та призначення банку». На думку управляючого, це потрібно перш за все для того, щоб покласти край різномудству, «яке виявляється не тільки серед суспільства і преси, але навіть і в самій адміністрації банку» [6, арк. 1].

Наявне непорозуміння пояснюється тим, що при розробці проекту Положення про Селянський поземельний банк в уряді була відсутня єдність у поглядах. Представлений 14 грудня 1881 р. на розсуд Державної Ради законопроект за підписом трьох міністрів: графа Ігнат'єва від Міністерства внутрішніх справ, статс-секретаря Островського від Державного майна та Бунге від міністерства фінансів – як привід для пошуку коштів, що полегшили б селянам можливість користуватися кредитом при придбанні землі, було оголошено господарський занепад селян унаслідок недостатності земельних наділів. На думку трьох міністрів, призначення банку полягало саме «у полегшенні способів щодо збільшення недостатніх наділів до розмірів вищого (або указного) наділу, визначеного положеннями 19 лютого 1861 р., або придбання землі у розмірі таких наділів селянами безземельними, або залишення своїх душевих наділів на користь решти односельців» [11, арк. 21–23].

Державна Рада з думкою трьох міністрів не погодилась і внесла правки до законопроекту, а саме: визначалась не кількість землі, яку треба купувати, а сума, яку можна отримати, щоб селяни не сприйняли таку допомогу як право на додатковий наділ. З проекту положення було виключено все, що мало зв'язок із кількістю землі, якою володів селянин або в якій він мав потребу. Таким чином, первісна думка про заснування банку з метою

надання селянам малоземельним і безземельним способів придбати землю була усунена, а банку поставлене завдання сприяти за допомогою кредиту на купівлю земель покращенню господарського стану селян, що можуть здійснювати необхідні для купівлі землі доплати із власних коштів; при цьому, окрім економічної, також ставилась і політична мета – поширити серед селянського населення повагу до права власності і усунути будь-які заміряння до дарової допомоги і переділу землі [6, арк. 2].

Отже, реалізація передусім політичних цілей при прийнятті Положення 1882 р. стала причиною того, що десять років потому урядовцям знову довелося повернутися до вирішення такого основоположного питання, яким є коригування цілей державної кредитної селянської установи.

Ще однією з причин перегляду положення про банк А. А. Голеніщев-Кутозов назвав «незадовільну постановку оціночної справи», в той же час відзначивши, що більш суворий підхід при проведенні оцінювання вже сам по собі призведе до необхідності вимагати значних доплат, бо оціночна вартість землі, що визначена на підставі її дійсної прибутковості, майже завжди буде нижчою за домовлену між сторонами угоди ціну [6, арк. 4].

Як ми бачимо, діяльність Селянського поземельного банку надала достатньо підстав, щоб влада визнала доцільність проведення реформи та запровадила інший спосіб дій державної станової іпотечної установи. Це стало можливим завдяки тому, що в урядових колах, причетних до розробки і прийняття Положення 1882 р., була відсутня єдність у поглядах на те, для чого створюється кредитна установа. Переміг консервативний підхід, який поклав в основу організації банку приватноправові принципи і змусив фінансистів застосовувати комерційні засади при вирішенні державних завдань.

Література

1. Ч-въ К. Крестьянский банк и его деятельность / К. Ч-въ // Северный Вестник. – 1891. – № 12 ; Ивановский. По вопросу о преобразовании Крестьянского банка / Ивановский // Русское Богатство. – 1892. – № 11 ; Яроцкий В. Г. Результаты операций Крестьянского поземельного банка и необходимые въ немъ реформы / В. Г. Яроцкий // Юридическая Летопись. – 1892. – № 5 ; Гурьев А. Н. К реформе крестьянского банка / А. Н. Гурьев. – СПб. : Тип. В. Киршбаума, 1894 ; Герценштейн М. Я. Реформа Крестьянского банка / М. Я. Герценштейн // Ежегодник Шлюмгера XX год издания. – Вып. III. – М., 1896 ; Зак А. Н. Крестьянский поземельный банк (1883-1910 гг.) / А. Н. Зак. – СПб., 1911.
2. Батурицкий Д. А. Аграрная политика царского правительства и Крестьянский Поземельный банк / Д. А. Батурицкий. – М. : Новая деревня, 1925.
3. Проскурякова Н. А. Крестьянский поземельный банк (1883 – 1916 гг.) / Н. А. Проскурякова // Отечественная история. – М., 1998. – № 3 ; Проскурякова Н. А. Земельные банки Российской империи /

Н. А. Проскурякова. – М., 2000 ; Акманов С. С. Государственный Крестьянский поземельный банк и его роль в формировании земельного рынка в дореволюционной России / С. С. Акманов // СибЮрВестник : Вопросы истории банковского права России. – 1998. – № 3.

4. Высочайше утвержденное Положение о Крестьянском поземельном банке // ПСЗ – Ш. – Т. II. – 1882. – № 894.

5. Гурьев А. Н. К реформе крестьянского банка / А. Н. Гурьев. – СПб. : Тип. В. Киришбаума, 1894.

6. Журнал Общего собрания Государственного Совета от 30 мая 1889 г. По делу о мерах к исправному взносу платежей, следующих Крестьянскому Поземельному Банку // РДИА. – Ф. 583. – Оп. 3. – Спр. 1011.

7. Див.: РДИА – Ф. 592. – Оп. 1. – Спр. 314. – Арк. 76–82 ; Оп. 44. – Спр. 235. – Арк. 8–25, Спр. 236, Спр. 244. – Арк. 2–37, Спр. 245. – Арк. 1–28 ; Материалы к вопросу о пересмотре Положения о Крестьянском поземельном банке. – Вып. 1–6. – СПб., 1893.

8. Герценштейн М. Я. Реформа Крестьянского банка / М. Я. Герценштейн // Ежегодник Шлюмгера XX год издания. – Вып. III. – М., 1896.

9. РДИА – Ф. 583. – Оп. 3. – Спр. 1011. – Арк. 30 ; Скалон В. Крестьянский банк и его недоимщики / В. Скалон // Очерки по крестьянскому вопросу [под ред. проф. Мануилова]. – Вып. II. – М., 1905. – С. 68 ; Герценштейн М. Я. Крестьянский банк / М. Я. Герценштейн // Аграрный вопрос : сб. статей. – М. : Изд. кн. П. Д. Долгорукова и И. И. Петрункевича, 1905. – С. 180.

10. Проскурякова Н. А. Земельные банки Российской империи / Н. А. Проскурякова. – М., 2000.

11. Проект закону було надруковано в журналі «Земство» за 1881 № 57 ; РДИА. – Ф. 592. – Оп. 44. – Спр. 189.

Надійшла до редколегії 18.09.2009

Анотації

Досліджено причини та передумови, що змусили уряд розпочати роботи з розробки нової редакції статуту Селянського банку. Проаналізовано негативні фактори, що призводили до різкого зростання недоїмочності у позичальників станової урядової іпотечної установи, під кутом зору ставлення до них політичної влади.

Исследованы причины и предпосылки, вынудившие правительство приступить к разработке новой редакции устава Крестьянского банка. Проанализованы негативные факторы, приведшие к резкому увеличению недоимочности у заемщиков сословного государственного ипотечного учреждения, с учетом отношения к ним политической власти.

Reasons and preconditions which made the government elaborate a new version of the Land bank regulations are researched. Negative factors having lead to increasing of arrears at borrowers of class state mortgage institution, taking into consideration the attitude of political power are analyzed.