

**СЕЛЯНСЬКЕ (ВОЛОСНЕ І СІЛЬСЬКЕ) САМОВРЯДУВАННЯ  
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ 1861 Р. В УКРАЇНІ**

Скасування кріпосного права було одним з найскладніших завдань за всю історію місцевої адміністрації Російської імперії в Україні. Соціальні зміни, особисте звільнення мільйонів людей – це по-справжньому стало «революцією зверху». Це було велике соціальне потрясіння і у той же час перетворення, масштаби якого явно перевищували можливості традиційних інститутів самодержавної монархії [1, с.33].

В цих умовах перед царатом поставали, в інституційно-функціональному плані, дві складні, але споріднені задачі. По-перше, місцевий апарат державного управління мусив забезпечити певну стабільність («тишу і спокій») при проведенні широкомасштабної реформи (а у селян, як відомо, були всі підстави бути незадоволеними нею, особливо в Україні, де вони в значній мірі обзземелювались [Див.: 2, с.167]). По-друге, позбавлені безпосередньої, «вотчинної» влади поміщика селяни потребували організації нових, відповідних змін, органів місцевого управління.

Перше завдання вирішувалось переважно добре знайомими селянству, випробуваними протягом століть методами самодержавства – залученням військових команд та різками. Губернатори за вказівкою Міністерства внутрішніх справ, за яким можна було помітити, безумовно, і постать Олександра II, готувались до скасування кріпосного права, як до війни. Вже у лютому 1861 р. всі повіти Харківської, Подільської, Волинської і Херсонської губерній мали на своїй території військової команди, озброєні рушницями та піками. Мали вони (про всяк випадок) і гармати. В більшості повітів решти п'яти губерній – Київської, Чернігівської, Полтавської, Таврійської і Катеринославської – були зосереджені крупні військові залоги, які мусили, за необхідності, розсосередитись по навколишніх повітах і волостях і «навести порядок» [3, с.145]. Слід зауважити, що попри всі перебільшення радянської історіографії стосовно визначальної ролі селянського руху кінця 50-х – початку 60-х рр. XIX ст. у скасуванні кріпосного права, підстави для такого побоювання були, і цілком серйозні. Як свідчив предводитель дворянства Бобринецького повіту, селяни «...розійшлись з церков з пониклими головами» [Див.: 4, с.31].

Була й більш «негативна» реакція. Цифри щодо селянських виступів з приводу невдоволення реформою загальновідомі. Київський генерал-губернатор вже 22 квітня 1861 р. доповідав міністрові внутрішніх справ: «В деяких маєтках Подільської губернії «...селяни рішуче відмовились працювати більше двох тяглих днів або одного пішого на тиждень, перестали відбувати нічну панщину і караул. Всі переконання місцевих поліцейських чиновників не подіяли. За зношенням з військовим начальством в м.Жабокрич було переведено батальйон Мінського піхотного полку...»

[5, арк.76–77]. «Порядок» врешті – решт навели. Красномовним, на нашу думку, в цьому епізоді є те, що заворушення, невдоволення селян мали широке розповсюдження навіть на Правобережжі, де після проведення бібиковських інвентарних реформ 1847–1848 рр. їх становище все-таки було легшим, ніж на решті території України.

Разом з тим, ліберальна бюрократична верхівка самодержавної Росії добре усвідомлювала, що силовими методами очікуваних результатів реформи досягти не можна. Тому, як на нашу думку, досить вдалими були (принаймні, за задумом) спроби і системно реформувати саму місцеву владу. Не зупиняючись на ролі й правових основах діяльності інституту мирових посередників спеціально, вкажемо, що він виконував згодом і певні адміністративні функції, зокрема наглядові щодо земств після їх утворення за реформою 1864 р. [6, с.53]. Однак основною функцією мирових посередників продовжувало залишатись безпосереднє проведення реформи у повітах, юридичне оформлення нових правовідносин поміщиків та селян.

Позбавляючи поміщика вотчинної влади (а вона не могла не зникнути, наскільки б половинчатою і непослідовною не була реформа з її інститутом тимчасовозобов'язаного стану селянства), уряд мусив сформувати нові, бажано для нього, контрольовані й ефективні важелі управління. Так виникло питання про одну з важливих сторін реформи 1861 р., а саме адміністративну.

Уряд мав певний досвід організації цієї справи, розробляючи і реалізуючи організаційно-правові основи управління державними селянами. Їх кількість збільшувалась, особливо після прийняття указу від 12 грудня 1801 р. «Про надання купецтву, міщанству і казенним поселенням придбати купівлею землю». Згідно з ним земля, не заселена кріпаками, вводилась у вільний цивільний обіг [детально див.: 7]. Перша спроба законодавчо врегулювати управління державними селянами (а до них, як відомо, під назвою «військових обивателів» було зачислено основну масу рядового українського козацтва) відноситься до часів Павла I (1797 р.) [8]. Про самі підходи до справи свідчить те, що, скажімо, волості формувались не за територіальною ознакою, а за кількістю ревізьких душ (їх мало бути 3000), отже, після кожної ревізії, по ідеї, межі волостей мали змінюватись. Волостю керувало волосне правління у складі голови, сільського старости (виборного села, в якому розташовувався центр волості) і писаря. В селах управління державними селянами здійснювалось сільським сходом, де обирались: сільський староста, збирач податків, наглядач сільського магазину (складу) для запасів хліба та десятицькі. В господарському відношенні державні селяни підпорядковувались губернським казенним палатам, а в поліцейському і судовому – повітовим нижчим земським судам і повітовим стряпчим.

У 1838 р. була проведена реформа П.Д. Кисельова, згідно з якою державні селяни управлялись за чотириступеневою схемою: сільське правління – волосне правління – окружне правління – губернська палата державного майна [9]. При цьому на волосному рівні виникала т. зв. «розправа» – волосний суд, а на сільському – сільські «розправи». Припинив існування загальний сільський сход – тепер він формувався з «благодійних осіб»

(по два від десяти дворів) шляхом не голосування, а «опитування», яке здійснювалось сільським старостою (старшиною). На сільському сході його учасники («виборні») за квотою один від чотирьох формували склад волосного сходу [10, с.519, 546 та ін.]. На сільському і волосному сходах обирались відповідно волосне та сільське правління, при цьому обраними вважались обов'язково по два кандидати на кожну посаду (термін перебування на ній складав 3 роки), серед яких найбільш гідний обирався адміністрацією (уособленою казенною палатою). Посадові особи волосного рівня затверджувались губернатором. Таким чином, самоврядування державних селян було значною мірою обмеженим і повністю підконтрольним місцевій державній адміністрації.

На Правобережній Україні волостей не було, тобто управління державними селянами здійснювалось за триступеневою схемою: сільське правління – окружне правління – палати державного майна [ПСЗ – II. – Т.14. – №13035]. Слід зауважити, що реформа П.Д. Кисельова зберігала «подушний» принцип формування волостей – тільки тепер вони нараховували 6000 душ.

Скасування кріпосного права не тільки припинило адміністративну владу поміщика над його колишніми кріпаками (хоча права вотчинної поліції й зберігалися на час дії тимчасовозобов'язаного стану – щоправда, недовго, до поліцейської реформи 1862 р. [Див.: 11, с.65]). Створюючи сільську громаду як адміністративно-територіальну одиницю, а над нею – волосне правління, уряд намагався отримати важливий інструмент впливу на поведінку самого селянства під час проведення реформи 1861 р. При цьому доволі свідомо змішувались поняття «сільська громада» як суб'єкт місцевого самоврядування (яке мало у значній мірі формальний характер) і «сільська громада» (община) як суб'єкт власності на землю. Це давало можливість, говорячи словами С.Ю. Вігте, для здійснення «стадного управління» селянством у повсякденній адміністративній, поліцейській і фіскальній діяльності [12, с.491, с.529]. Як раз такий стан справ і був потрібен царському уряду для проведення реформи 1861 р. на селі. Однак, в Україні інститут поземельної громади був набагато слабший, ніж в етнічних російських губерніях, на Правобережжі й Лівобережжі переважало подвірно-сімейне землекористування (на відміну від Степу) [2, с.170]. У цьому плані чи не основним «завданням» громади була сплата податків, що мав забезпечувати інститут кругової поруки.

Правові основи створення органів селянського самоврядування були закладені одним з основних документів реформи 19 лютого 1861 р. – «Загальним положенням про селян, які вийшли з кріпосної залежності» [13]. Розділ другий «Про устрій сільських громад і волостей і громадського їх управління» як раз і був присвячений цим питанням.

Вже ст.40, яка відкривала цей розділ, вказувала чи то на незнання, чи на ігнорування законодавцем вже добре відомих в колах правознавців того часу теоретичних посилок щодо принципів місцевого самоврядування, сформульовані видатними західними вченими Л.Штайном, Р.Гнейстом та іншими. В ній вказувалось, що «сільська громада складається з селян ... на землі одного поміщика: вона може складатися або з цілого поселення...

або з однієї частини різнопомісного поселення, або з кількох дрібних, по можливості суміжних, і у всякому випадку найближчих між собою селищ (як-от: висілків, починків, хуторів, застінків, односель чи окремих дворів і т.п.), які користуються всіма угоддями або окремими з них спільно або мають інші спільні господарські вигоди». Отже, принцип збереження «природного», історичного формування громади в дану норму закладений не був, що на практиці призводило до повного суб'єктивізму і випадковостей. Межі громади як адміністративно-територіальної одиниці і осередку місцевого самоврядування визначались абсолютно довільно, в залежності від особливостей господарської діяльності того чи іншого поміщика-кріпосника.

Законом визначалось і поняття «волость», яка теж була і адміністративно-територіальною одиницею і, номінально, суб'єктом місцевого самоврядування. При цьому уперше бачимо поєднання етнографічного (а по суті тяглогового, фіскального – адже до 1885 р., незважаючи на всю його анахронічність, зберігався подушний податок) і географічного принципів. Ст.42 положення вказувала: «Волості утворюються із перебуваючих в одному повіті, і по можливості суміжних, сільських громад. При з'єднанні у волості сільські громади не роздробляються». В цьому моменті вже робився крок до того, аби створивши сільські громади за доволі суб'єктивною ознакою, уникнути подальшого волюнтаризму і невизначених підходів щодо адміністративно-територіального поділу. Разом з тим, формування сільських громад саме за вказаним принципом було вельми зручним як раз для проведення реформи 1861 р. – адже поміщик при визначенні розмірів наділу і повинностей в уставних грамотах мав справу не з окремим селянином, а з громадою.

Органами сільського самоврядування згідно зі ст.46 Загального положення про селян 19 лютого 1861 р. визначались сільський сход і сільський староста, а також громади, які «...знайдуть те необхідним, можуть мати: особливих збирачів податей, наглядачів хлібних магазинів, училищ і лікарень, лісних і польових сторожів, сільських писарів і т.п.» Членами сільського сходу були селяни – «домохазяї» та сільські виборні посадові особи. В законі вказується, що сход міг бути скликаний старостою, а також мировим посередником і ... поміщиком, при чому щодо останнього термін дії цієї норми не обмежувався періодом реалізації реформи 19 лютого 1861 р., коли після складання уставних грамот потреба в такому «спілкуванні» в значній мірі відпала. У той же час «...нічого не сказано про право скликання сільського сходу за бажанням самих селян» [14, с.56].

В науковій літературі неодноразово зустрічаємо твердження про те, що структури сільського управління самоврядними назвати не можна. Не вдаючись в дискусію, зауважимо, що сенс у подібних твердженнях є. По крайній мірі, про його формальний характер можемо говорити певно. Про це свідчить і ст.63, де в суттєвому обсязі обмежувалась розписана в попередніх нормах компетенція сільського «правління». Сільський староста нею зобов'язувався «...виконувати беззаперечно всі законні вимоги мирового посередника, судового слідчого, земської поліції та всіх установлених властей по предметах їх відомства». Отже, органи сільського самовряду-

вання міцно вмонтовувались в якості нижчої ланки в адміністративно-бюрократичну структуру Російської імперії.

Ще менше було схоже на самоврядування за своєю суттю волосне громадське управління (недарма на початку ХХ ст. так розвинувся ліберальний рух за введення «дрібноі земської одиниці» – на рівні волості). Воно складалося з таких органів: волосного сходу, волосного правління на чолі зі старшиною та волосного селянського суду, очолюваного ним же. Представництво від населення пунктів волості на сході визначалось в пропорції один до десяти (з десяти дворів по одному учаснику сходу). День волосного сходу визначався мировим посередником за поданням волосного старшини.

В 1861 р. і наступних роках, безумовно, найбільш важливими для селян питаннями, які розглядалися органами волосного та сільського самоврядування, були проблеми, пов'язані зі складанням і затвердженням уставних грамот.

Уставна грамота розглядалась як визначальний документ, «...юридичний акт, що закріплював конкретні умови виходу селян з кріпосної залежності» [15, с.133]. Сама її форма створювала враження цивільного правочину двох рівноправних сторін. Однак, ст.36 «Правил про порядок приведення в дію положень про селян, які вийшли з кріпосної залежності» [16] вносила ясність: «Від розсуду володільця залежить, закликати селян до участі в складанні уставної грамоти чи скласти ону *без їх участі* (курсив мій – В.Б.)...» В цій же нормі визначались і функції органів сільського самоврядування в процедурі складання уставних грамот: «...Якщо володільць наміряється подати уставну грамоту від себе і від селян як добровільну угоду,,грунтовану,на,обопільній,згоді,,то,він,повинен,попередньо,повідомити її селянам на сході. Притому, якщо селяни виявлять свою згоду на всі статті уставної грамоти, то вона підписується письмєнними селянами за себе і за їх односельців, а за ненааявністю між ними письмєнних – сторонніми особами, уповноважєними на те мирською ухвалою. Незалежно від цього згода селян повинна бути підтвердєжена сторонніми свідками з селян сусідніх маєтків ... в числі від трьох до шести чоловік і засвідчєна мировим посередником...» На нашу думку, ця норма була закладєна абсолютно свідомо і свідчила про ґрунтовну юридичну підготовку авторів реформи.

По-перше, створювалась подоба участі селянського самоврядування в проведенні перетворєнь на селі. Однак участь селян, тобто двосторонність уставної грамоти, звільнювала поміщика від відвідання мирового посередника з перевіркою на місці (стаття 44 «Правил про порядок приведення в дію положєнь про селян, які вийшли з кріпосної залежності»). По-друге, органи сільського самоврядування – сільський сход і сільський староста (старшина) – ніде в механізмі безпосередньої реалізації реформи не вказувались. Говориться лише про «мирське рїшення».

Процедура перевірки уставних грамот також передбачала участь виборних від селянської громади. Згідно зі ст.47 Правил, для цього «...обираються мирською громадою **шість** уповноважєних. Уставна грамота прочитується від слова до слова в їх присутності, при володільці або

його повірених і при трьох добросовісних свідках; затим ці особи входять з мировим посередником в усі потрібні пояснення, беруть участь в здійсненні всіх перевірок на місцях і т.п.»

Сільський схід як орган місцевого самоврядування, щоправда, вказується в ст.61, коли він у винятковому випадку (якщо поміщик взагалі не склав уставної грамоти або не вказав у ній кількість землі) мав право подати мировому посереднику для складення вказаної грамоти відомості про кількість землі. При цьому, «показання» сходу дублювались – належало отримати інформацію такого ж роду від уповноважених від селян і сторонніх добросовісних свідків. Отже, і в цьому випадку повноваження органів селянського самоврядування були обмеженими порівняно з тими, які мали поміщики. Закон встановлював додатковий бар'єр між першими та мировими посередниками (ст.62): «При складанні уставної грамоти замість володільца мировий посередник зобов'язаний в точності слідувати правилам, встановленим місцевим положенням про поземельний устрій селян, і не має права входити з селянами за поміщика в будь-які добровільні угоди (курсив мій – В.Б.)» Разом з тим, масовані випадки відмови селян підписувати уставні грамоти (типovим є приклад сіл Лебязого, Пушкарного і Лукашівки Зміївського повіту Харківської губернії, мешканці яких заявили в липні – серпні 1861 р., що до закінчення «...двох років<sup>1</sup> ніяких змін не бажають і ні на які умови не згодні» [17, арк.5]). Подібних випадків були десятки й десятки по Україні. Наслідком стало ще більше законодавче обмеження прав селян. 18 січня 1862 р. були видані Правила, згідно з якими відмова селян від підписання уставних грамот в будь-якому випадку не могла суперечити введенню в дію цих документів [18, с.6–9].

Однак, повертаючись до норм Загального положення про селян, які вийшли з кріпосної залежності, бачимо, що тут практично не виписано при викладенні компетенції органів сільського та волосного самоврядування спеціальних повноважень, які б торкалися питання аграрних перетворень в українському селі після скасування кріпосного права. Тут заслуговує на увагу п.18 ст.48, де вказувалось, що до відання сільського сходу відносились, зокрема, «всі ті випадки, коли за загальним законом або за правилами Положень про селян вимагається згода або дозвіл сільської громади». Слід зауважити, що при формулюванні компетенції сільського старости, а також волосного сходу ці питання не висвітлювались.

Разом з тим, при окресленні компетенції органів селянського самоврядування законодавець приділив досить значну увагу регулюванню поземельних відносин.

Таким чином, можемо зробити висновок, що проведення аграрного перетворення 1861 р. в Російській імперії та в Україні як її складовій частині супроводжувалось створенням нової системи місцевої адміністрації (побудованій у формі, чи з зовнішніми атрибутами самоврядування). У той же час воно створювалось на таких правових засадах, які мусили забезпечити і власне саму реформу, створити певний баланс у відносинах поміщика та селян-

---

<sup>1</sup> Встановленого законом терміну введення в дію Положень 19 лютого 1861 р.

ської громади в умовах, коли остання небезпідставно вважала себе обдуреною і обділеною при даруванні жаданої «волі». Про це свідчила і вторинна, підпорядкована роль громад та їх органів у процедурі впорядкування правовідносин між поміщиками та селянами, що «вийшли з кріпосної залежності».

**Список літератури:**1. Захарова Л.Г. Самодержавие и реформы в России. 1861–1874 // Великие реформы. М.,1992. 2. Рибалка І.К. Історія України. Ч.2: Від початку ХІХ ст. до лютого 1917 року. Х., 1997. 3. Лещенко Н.Н. Крестьянское движение на Украине в связи с проведением реформы 1861 г.(69–е годы ХІХ ст.). К.,1959. 4. Найденов М. Классовая борьба в пореформенной деревне. М.,1955. 5. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДАК України). Ф.442. Оп.300. Спр.28. 6. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині ХІХ ст. (на матеріалах Харківської губернії): Історико-правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук. Одеса,1999. 7. Сивков К.В. Важный этап в переходе от феодального к буржуазному землевладению в России // Вопросы истории. 1958. №3. 8. ПСЗ – І. Т.24. №18082. 9. ПСЗ – ІІ. Т.13. №11189. 10. Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. М., Л., 1946. Т.1. 11. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. Х., 2001. 12. Витте С.Ю. Воспоминания. Т.2. М.,1960. 13. Российское законодательство Х–ХХ вв. В 9 т. Т.7. Документы крестьянской реформы. М.,1989. 14. Софроненко К.А. Аграрное законодательство в России (вторая половина ХІХ – начало ХХ вв.). М.,1981. 15. Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М., 1991. 16. Российское законодательство Х – ХХ веков. В 9 т. Т.7. М.,1989. 17. Державний архів Харківської області (ДАХО). Ф.3. Оп.208. Спр.171. 18. Сборник правительственных распоряжений по устройству быта крестьян. Т.3, ч.1. СПб.,1862.

*Надійшла до редколегії 11.11.01*

*О.П. Неалов*

### **ПАТРОНАТ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У РЕАЛІЗАЦІЇ ТЮРЕМНОЇ ПОЛІТИКИ В РОСІЇ (ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)**

Важливим критерієм визначення рівня зрілості будь-якого суспільства є його ставлення до окремих категорій осіб, які мають проблеми соціальної адаптації і потребують особливої уваги і підтримки. Безсумнівно, до цього контингенту належать й особи, які після відбування покарання у закладах пенітенціарної системи потребують ресоціалізації. Ця проблема традиційно залишається надзвичайно гострою і вимагає від держави та суспільства чіткого визначення ідеологічних, правових, організаційних і матеріальних засад її подолання, особливої узгодженості та координованості дій державних інституцій та громадських організацій при здійсненні практичних заходів. Одним з найефективніших засобів поступового впливу на звільнених з місць позбавлення волі осіб з девіантною поведінкою є патронат.

Поняття «патронат» походить від латинського слова «patronus» (повелитель, покровитель) і в буквальному розумінні означає заступництво більш сильної у фізичному, моральному або юридичному розумінні особи