

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І ОСНОВНІ ІДЕЇ ПРО СИСТЕМУ СЕЛЯНСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ СЕЛЯНСЬКОЇ РЕФОРМИ 1861 р.

Зроблено спробу показати використання історичного досвіду самоврядування державних селян Російської імперії під час підготовки Селянської реформи 1861 р.

By investigating the historic experience of self-government of state peasants in Russian Empire the attempt to show the use of such experience during the preparation for Peasant Reform of 1861 is made.

Селянська реформа 1861 р., що звільнила селян від кріпосної залежності через створення своєї системи громадського управління призвела до істотної відособленості селян у сфері управління, громадського й господарського життя та суду.

У працях дореволюційних дослідників Євреїнова, Леонтьєва, Ріттіха, Семенова, Скребницького, Страховського, Уманця й інших, які займалися проблемами селянського самоврядування щодо питання про джерела системи селянського громадського управління, створеної селянською реформою 1861 р., зазначено так: 1) вона сягає своїм корінням ще в князівський період; 2) вона безпосередньо впливає з організації управління державними селянами, створеної в 1838 р. графом П. Кисельовим.

У даній статті ставиться завдання дослідити досвід самоврядування в державних селян Російської імперії й виявити наступність ідей і пряме використання цього досвіду при підготовці селянської реформи 1861 р.

Велика реформа 1861 р., що звільнила селян, спричинила те, що у сфері місцевого управління селянство стало в повному розумінні слова “державою в державі”. Засноване на становій організації, селянське “самоврядування” в багатьох своїх проявах було протилежністю ідеї справжнього самоврядування, оскільки воно було замкнено й ретельно ізолювало селянство від інших соціальних верств суспільства і підпорядковане спеціальній організації селянського начальства, наділеного владою втручатися в усі галузі селянського самоврядування. Як наслідок, така організація селянського самоврядування суперечила вимогам нормального державного ладу, ідеям громадянської рівноправності й, нарешті, інтересам самого селянства.

Для більш повного уявлення про систему організації селянського громадського управління після реформи 1861 р. необхідно зробити невеликий історичний екскурс і хоча б у загальних рисах ознайомитися з організацією самоврядування державних селян до їх звільнення. Саме ця організація справила досить сильний вплив на розробку основних принципів селянського громадського управління після реформи 1861 р., оскільки це був реальний, втілений у життя досвід селянського самоврядування.

Про організацію управління державними селянами уряд став піклуватися ще за часів Катерини II. В “Установленні сільського порядку у казенних Катеринославського намісництва поселеннях” [3, т. XXII, № 16603] закладено підвалини управління державними селянами й справило згодом істотний вплив на створення системи управління державними селянами взагалі.

Основою цієї системи управління став місцевий територіальний поділ, який об’єднував державних селян у волості. Останні не слід змішувати з волостями як адміністративно-територіальними одиницями, що виникли ще за князівського періоду. Тоді волость означала групу селянських сільських громад і одночасно територіальну одиницю, яка містила в собі певну кількість сіл, населених податними сільськими жителями.

Відповідно до “Установлення сільського порядку”, в основу формування волостей державних селян було покладено суто кількісний критерій. Населені пункти із кількістю дворів в одну тисячу й більше одержували право обирати для себе сільського старшину, а на кожні 500 дворів – сільського старосту, двох виборних “у присутстві старости” і збирача податей. Сільський старшина мав виконавчу владу, сільський староста – господарську. Виборні розкладали податі й розв’язували маловажні спори. Для здійснення незначних поліцейських функцій на кожні 100 дворів установлювалися соцькі, а на кожні 10 дворів – десяцькі.

У 1797 р. Павло I затвердив “Установлення й правила волосного й сільського порядку управління в казенних селищах” [3, т. XXIV, № 18082], де було розмежоване поняття сільської й волосної громад.

Робота з удосконалення системи управління державними селянами тривала й у першій половині XIX ст. Так, у 1827 р. з ініціативи члена ради Департаменту наділів Л. Перовського уряд погодився на здійснення інноваційних заходів в аграрному секторі економіки. Вони зводилися до підвищення прибутковості царських маєтків за рахунок посилення експлуатації селянства як основної продуктивної сили.

У 1835 р. за розпорядженням Миколи I було сформовано секретний комітет, на який покладалося двоєдине завдання підготовки реформ відносно державних і поміщицьких селян. Загалом проект комітету нагадував плани Л. Перовського щодо підвищення продуктивності царських маєтків. Разом з тим він містив

і специфічні заходи, а саме: поліпшення господарського й правового становища державних селян; законодавче закріплення розмірів наділів і повинностей кріпаків; підготовка злиття поміщицьких і державних селян в один розряд. Цей план зберігав існуюче кріпосне право, хоча виключав із нього елементи особистого рабства [1, т. 1, с. 318].

Здійснення проекту було покладено на генерал-ад'ютанта П. Кисельова – прихильника законодавчого обмеження влади поміщиків над селянами. Завдяки його наполегливим зусиллям у структурі державного управління в 1838 р. було створено Палату державного майна [4, № 11189]. До сфери повноважень цього органу входили турбота про добробут селян, охорона їхніх цивільних прав, збір із селян податей, надання їм медичної допомоги, їхня освіта. Для реалізації зазначених вище завдань були внесені зміни в систему місцевого управління. Губернії ділилися на округи, округи – на волості, волості – на сільські громади. У губерніях створювалися особливі палати державного майна з численним штатом чиновників: округи очолювали окружні чиновники; у волостях створювалися волосні сходи, виборне волосне правління, судові розправи; у сільських громадах діяли виборні старшини, старости, збирачі податей, доглядачі хлібних крамниць, сотники й десяцькі. Цей величезний і розгалужений апарат був покликаний виконати основні завдання реформи.

Система самоврядування державних селян на основі “Установлення про управління державним майном у губерніях” 1838 р. (далі – Установлення 1838 р.) була виписана досить докладно й ґрунтувалася на таких засадах: основу її становили сільські громади, які об'єднували всіх селян казенного селища незалежно від його розміру, тобто незалежно від кількості ревізьких душ. І тільки дуже дрібні селища об'єднувалися з більшими, але дробити одне селище на кілька громад заборонялося. У місцях нових поселень під кожен нову сільську громаду приділялася земельна ділянка площею у сім з половиною тисяч десятин.

У кожній сільській громаді засновувалися: 1) для вирішення громадських справ – сільський схід; 2) для управління громадою – сільське начальство; 3) для судових справ – сільська розправа.

Сільський схід складався із сільського старшини, старост, збирача податей, доглядача крамниць і виборних – по дві особи від кожних десяти дворів. А у справах про розділ громадської землі на сільський схід запрошувалися всі домогосподарі сільської громади.

Установлення 1838 р. передбачало можливість скликати й окремі від сільських сходів сходи частини сільської громади для вирішення справ, які стосувалися тільки цієї частини громади, а також справ щодо завідування землями, якщо останні перебували в окремому володінні цієї частини громади. У такому випадку в роботі сільського сходу брали участь сільський старшина й усі домогосподарі даної частини селища. На таких сходах вироблялася розкладка повинностей між селянами, які мали землю в окремому володінні.

Один раз на три роки повинен був збиратися повний сільський схід із усіх домогосподарів. Він обирав виборних (депутатів) на сільський схід. У такому ж складі сільський схід проводив вибори посадових осіб.

Сільські сходи з виборних призначалися для вирішення поточних справ і збиралися три рази на рік: у січні – для розкладки податей і повинностей, у квітні – для перерозподілу землі й стягнення недоїмок, у жовтні – для складання ухвали про мирські витрати. Чергові сходи могли обговорювати й інші питання. Із дозволу окружного начальства могли скликатися й надзвичайні сходи.

Головував на сході сільський старшина, що посідав “перше місце” і спостерігав за порядком.

У віданні сходів перебували: вибори посадових осіб, розгляд звітів збирача податей і доглядача крамниці, звільнення із громади й прийом нових членів, розділ земель, розкладка податей і повинностей, призначення опікунів, справи про рекрутську повинність, сімейні розподіли.

Усі справи на сході вирішувалися простою більшістю голосів. Вироки сходу записувалися у спеціальну “шнурову” книгу, читалися в найближчий святковий день у церкві й із цього моменту вважалися оголошеними й такими, що вступили в силу. Незадоволені вироками сходу могли принести на них скаргу протягом чотирьох тижнів. Після закінчення цього строку скарги не приймалися. Виконував вироки сходу сільський старшина.

Сільське начальство складалося із сільського старшини, сільського старости (від одного до трьох залежно від величини громади), збирача податей і доглядача крамниці. Усі посадові особи обиралися на три роки. Сільський старшина підлягав затвердженню Палатою державного майна.

Повноваження сільського старшини були досить великими. Закон доволі докладно регламентував його повноваження щодо управління сільським сходом, спостереження за благоустроєм, народообчислення, охорони порядку й громадської безпеки, припинення спокуси й розпусу щодо частини паспортної, пожежної, лікарської, будівельної, а також збирання податей і повинностей тощо.

При кожній сільській громаді було створено сільську розправу “у вигляді першого ступеня домашнього суду у справах державних селян”. Вона складалася із сільського старшини й двох сільських “сумлінних”, що обиралися сільським сходом на три роки.

Сільські розправи розглядали маловажливі тяжби за позовами і справи про провини державних селян.

Другою ланкою в системі селянського управління було волосне управління. Волость складалася із суміжних сільських громад із населенням до 6000 ревізьких душ чоловічої статі.

У кожній волості створювалися: для управління волостью – волосне правління, для обрання волосних виборних – волосний схід, для судових справ – волосна розправа.

Волосний схід складався з виборних від сільських громад за нормою – один виборщик на 20 дворів. На

відміну від сільського сходу, що мав широку компетенцію, волосний схід скликався тільки для виборів волосних посадових осіб, які проводив один раз на три роки.

Волосне правління складалося з волосного голови й двох засідателів: одного в господарській частині, другого – в частині поліцейській. При волосному правлінні перебував волосний писар.

Волосне правління мало широкі права з нагляду за сільським управлінням, а також в адміністративних, поліцейських, громадських і господарських справах у межах волості.

При кожній волості створювалася волосна розправа, що складалася з волосного голови й двох “сумлінних” “як другий ступінь домашнього суду”. Вона була наділена тими ж повноваженнями, що й сільська розправа, й окрім того, виступала апеляційною інстанцією, розглядаючи справи за скаргами на рішення сільських розправ.

Для спостереження за діяльністю органів селянського управління були засновані посади окружних начальників, підпорядкованих Палаті державного майна.

Положення 1838 р. досить детально регламентує організацію управління державними селянами. Вона надзвичайно струнка й визначена, передбачає подробиці життя селян і в сенсі повноти не залишає бажати кращого: виборне начало, право брати участь у виборах, досконально розроблені способи проведення виборів і компетенція всіх органів управління. Немає лише одного, але найголовнішого – свободи. Усі права й обов’язки селян та їхніх союзів – сільських громад – поставлені під дріб’язкову опіку начальства [2, с. 66-67].

При розробці селянської реформи 1861 р. правила про устрій сільських громад і волостей у державних селян значною мірою вплинули на редакційну комісію, в тому розумінні, що це був зразок, що вже існував у житті, хоча в процесі роботи редакційної комісії зі складання Положення про селян було висловлено чимало критичних зауважень відносно засад, покладених в основу устрою державних селян. Але, незважаючи на це, якщо порівнювати результати роботи редакційної комісії з порядком устрою державних селян, заснованим головним чином на Установленні 1838 р., то можна знайти дуже багато спільного.

Насамперед це виявляється у двоярусній системі управління й розподілі селянських громад на сільські й волосні. Такий розподіл редакційна комісія прийняла після тривалих дебатів і колівань. Спочатку, на межі 1857-1858 рр., на обговорення губернських комітетів виносилася пропозиція про утворення зі звільнених селян сільських або мирських громад, яким передбачалося довірити всі справи селянського самоврядування в самому широкому значенні, тобто справи адміністративного й громадсько-господарського управління. Це означало об’єднати в сільських громадах ту компетенцію, що раніше належала органам сільського управління, й ту, котра належала органам волосного правління.

Про волості як про другу ланку селянського громадського управління нічого не говорилося. Це відповідало поглядам уряду на початковій стадії підготовки селянської реформи.

У перших доповідях адміністративного відділення редакційної комісії зазначалося, що волость як друга ланка в селянському управлінні в адміністративному й поліцейському питаннях тільки сповільнить виконання різних заходів, у питаннях громадського господарства й піклування вона зайво централізує справи, що підлягають розгляду сільської громади, і позбавляє останню самостійності і, нарешті, сильно збільшує витрати селян на утримання органів самоврядування.

У питанні архітекtonіки системи селянського громадського управління важливу роль відігравала проблема поземельних відносин, пов’язаних у сільських громадах із фактом спільного володіння землею і відповідними громадсько-господарськими відносинами. Виходячи з того, що в поміщицьких селян існувало спільне володіння землею, і це створювало союзи, близькі до сільської громади, редакційна комісія прагнула провести грань між громадами як поземельними союзами й сільськими громадами як органами адміністративного й громадсько-господарського самоврядування, які вона проектувала.

Тому комісія вважала за можливе надати поземельним громадам лише “господарські заходи”, а адміністративні питання мали вирішувати тільки органи сільського громадського управління, до яких громади й повинні звертатися. Розходження між поземельними й адміністративними відносинами породжувало нерозв’язну дилему: з одного боку, неможливо було утворювати з кожної громади особливу сільську громаду, а з іншого – надавати сільським громадам, що склалися з декількох громад, право вирішення поземельних справ, що стосуються кожної громади окремо.

При подальшому розгляді засад громадського устрою селян мирське управління, спочатку проєктоване як поземельна громада, мало-помалу набувало значення складної поземельно-господарської й адміністративної одиниці як єдиної одиниці місцевого селянського управління.

Залишалося тільки для повного збігу змінити назву, що незабаром і було зроблено. Було визнано, що термін “мирська громада” недостатньо визначений і незабаром його замінили терміном “сільська громада”.

Здавалося, що при такій еволюції реалізується думка про єдину одиницю селянського управління, але на практиці вийшло навпаки. Комісія не прагнула наділити сільські громади компетенцією, необхідною для єдиного органу самоврядування, а пішла шляхом упровадження в організацію селянського громадського управління другої ланки – волості.

Як видно з логіки міркувань редакційної комісії, спочатку під властю розумівся територіальний союз, більший, ніж окрема поземельна громада, з компетенцією, що включала всі галузі адміністративного й громадсько-господарського управління й цілковито ізолювала громади від влади поміщика над селянами.

Визначаючи розміри такої самоврядної одиниці, члени редакційної комісії хотіли прирівняти її до

церковної парафії. Але від цієї ідеї незабаром відмовилися, оскільки розміри парафій виявилися дуже різноманітними, й налічувалося чимало громад зі змішаним за релігійною приналежністю населенням.

У результаті комісія дійшла суто штучних критеріїв при визначенні розмірів сільської громади – кількісних, установивши для громади до 2000 душ чоловічої статі. Ставши на таку точку зору, комісія відмовилася від ідеї збігу меж сільської громади з межами поземельних громад і стала вкладати в поняття, яке спочатку відводилося сільській громаді, риси, притаманні більшій одиниці – волості.

Уже наприкінці роботи редакційної комісії, коли стала очевидною необхідність створення сільських громад, що збігаються з поземельними громадами, треба було відмежувати від них більш велику територіальну одиницю. Відносно останньої став застосовуватися термін “волесть”. А члени комісії все більше схилилися до того типу установлення, яке являла собою волесть державних селян.

Великий вплив на остаточне вироблення засад волосного устрою справило прагнення редакційної комісії захистити селян від влади поміщиків. Редакційна комісія виходила з того, що вироблені нею положення будуть тимчасовими, розрахованими на період остаточної ліквідації кріпосницьких відносин. Тому головна увага приділялася двом моментам: по-перше, виробленню засад наділення селян землею і умов викупу ними наділів, по-друге, установленню якомога повнішої незалежності селян від поміщиків, а це було можливим тільки при зосередженні в руках органів селянського самоврядування всієї повноти адміністративної, господарської й судової влади над селянами.

Підхід комісії викликав протидію з боку поміщиків. Як свідчить обговорення в губернських комітетах проекту глави IX “Права й відношення поміщиків. Присвоєння поміщикам звання начальника громади. Права й відношення його до громади”, комітети планували надати поміщикам такі права, які б зберегли за ним владу над селянами і звели нанівець реформу звільнення [6, т. 1, с. 595–667].

Плани поміщиків, у свою чергу, викликали прагнення редакційної комісії протистояти їм, а засобом ізолювання селян від влади поміщика і навіть впливу на них було створення таких органів селянського управління, які б мали посередницьке значення у відношеннях між селянами й поміщиками.

Таким органом не могла бути сільська громада, що складалася із селян певного поміщика, пов’язана з ним умовами землеволодіння й залежністю в період тимчасово зобов’язаного стану. Ось тут укладачі Положення і стали звертати все більшу увагу на устрій волості – утворення хоча й штучного, але такого, що мало в тих умовах незаперечну перевагу, оскільки волесть не збігалася з поміщицькою вотчиною. Тому ідея дворянського устрою селянського управління стала домінуючою в роботі редакційної комісії. Голова редакційної комісії Я. Ростовцев із цього приводу зазначав: “Волесть повинна бути неодмінно центром управління; поміщик не може залишатися поміщиком – я думаю, ви із цим згодні. Інакше ми погубимо Росію” [5, т. II, с. 216].

Отже, волесть повинна була врятувати якщо не Росію, то селян від повернення до тяжких часів кріпосництва, від сваволі поміщицької влади. Але, рятуючи селян від влади поміщика, волесть зводила над ними іншу владу – владу бюрократії й чиновників, залежних від центральної влади.

Але заперечення противників запровадження волостей тоді не були почуті, навіть таких авторитетних, як Ю. Самарін. “Ви нав’яжете народу, – говорив він в одному із засідань редакційної комісії, – таку насильницьку урядову форму у волосному управлінні, в якому селяни зовсім не зрозуміють ні вашого установлення, ні того, що ви від них вимагаєте, й візьмуть на себе приписані вами обов’язки, як важку для них повинність” [2, с. 77].

Тоді ж на протипагу запровадження волості говорилося про заснування замість станової волості всестанової або безстанової одиниці управління. Цю ідею обстоювали й члени губернських комітетів – Безбородов, Волконський, Офросимов. Але всі ці, по суті, справедливі заперечення були відкинуті на другий план заради досягнення короткострокових цілей.

В остаточному підсумку редакційна комісія, хоча й з великою натяжкою, дійшла висновку про те, що проєктована нею волесть не є другою ланкою селянського громадського управління, як це мало місце в державних селян, і що волесть за своїм призначенням і характером повноважень істотно відрізняється від сільської громади.

Передбачувана компетенція сільських громад і волостей була різною, і це розходження виражалося в тому, що сільська громада мала відати справами господарськими, а волесть – справами управління й адміністративними справами. Таким чином, це мали б бути органи з різними компетенціями, які не будуть перетинатися.

Але в реальному житті компетенція органів сільської громади й компетенція волосних установ часто перетиналися: і той, і інший орган селянського самоврядування віддали як справами господарськими, так і справами управління й справами адміністративними.

Отже, у ході підготовки селянської реформи 1861 р. було широко застосовано досвід організації самоврядування в державних селян на основі Установлення 1838 р., що виявилось у двоярусній системі селянського громадського управління, схожості інститутів управління та їхньої компетенції.

Література:

1. Історія українського селянства. Нариси : в 2-х т. – К. : Наук. думка, 2006.
2. Леонтьев А. А. Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах / А.А. Леонтьев. – СПб., 1909.
3. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. – СПб., 1830.

4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XIII (Отделение первое). – 1838. – СПб., 1859.
5. Семенов. Освобождение крестьян / Семенов. – Т. II. – СПб., 1871.
6. Скребицкий. Крестьянское дело / Скребицкий. – Т. I. – СПб., 1878.

Надійшла до редколегії 25.12.2009 р.