



які утримували шинки [15, 5]. Солтис скликав збори сільської громади в разі потреби, за дорученням вийта та на вимогу десятиї частини осіб, які мали право брати в них участь.

Нагляд над гмінами й сільськими громадами проводили: у першій інстанції – повітовий комісар, у другій та останній – окружний комісар. Але після утворення Волинського воєводства наглядові функції перейшли до повітових старост і воєводи. Останній мав право розпуску гмінної ради. Протягом трьох тижнів із моменту розпуску проводили вибори, а новообрані радники обирали управу сільської гміни. До того часу, поки раду не укомплектували в повному складі, її обов'язки виконувала гмінна управа, обмежуючись розв'язанням несуттєвих питань [16, 3].

Державна адміністрація особливо ретельно контролювала бюджет гмінних самоуправ. Вона мала право видавати вказівки й розпорядження щодо способів забезпечення фінансових потреб гміни. У тому випадку, коли рада сільської гміни взагалі не затверджувала бюджет, то останнє слово було за органами державної влади, які доручали його виконання самоуправам [13, 8]. Адміністрація мала право перевіряти виконання бюджетів гмінними самоуправами. Працівників самоврядування з обійманих посад могли звільнити органи державної влади.

Польська адміністрація залишила на Волині чотириступеневу структуру органів місцевого самоврядування, що існувала ще від земської реформи 1864 р. у Росії: громадське, гмінне, повітове й воєводське самоуправління. Це відрізнялося від Львівського, Станіславського та Тернопільського воєводств, де територіальне самоврядування було організоване на основі австрійського законодавства, відповідно до якого структура органів місцевого самоврядування мала триступеневий характер (гмінне, повітове й воєводське).

Аналіз процесу законодавчого та організаційного становлення самоврядування на Волині в міжвоєнний період дає змогу стверджувати, що інститут самоуправління як на цих теренах, так і в цілому в Другій Речіпосполитій мав своєрідний характер. Згідно із законодавством, обсяг його діяльності був надзвичайно великим. Самоуправи для забезпечення найнеобхідніших потреб населення краю були покликані виконувати широке коло завдань. При цьому як виборні інституції вони зобов'язані були зважати на громадську думку. З іншого боку, ціла низка законів, приписів, розпоряджень державної адміністрації обмежували незалежність/суверенність самоуправ, ставили їх у залежність від урядової політики Польщі.

Подібна двозначність самоуправління стала причиною того, що досить важко було знайти рівновагу між цими двома його особливостями. Надання самоуправам переваги громадським інтересам часто суперечило інтересам державної адміністрації; а надмірний вплив останньої призводив до розходження з інтересами населення.

Специфіка територіального самоврядування Волинського воєводства міжвоєнного періоду була зумовлена ще й тією обставиною, що більшість населення краю становили національні меншини польської держави. У містах це були євреї, а на селі –

українці. Отже, перед урядом відразу поставало питання про задоволення польських національних інтересів. З огляду на те, що державна адміністрація Другої Речіпосполитої не була зацікавлена у створенні для так званих східних кресів виняткового права, вона знаходила інші можливості для контролю держави за діяльністю самоуправ. При цьому зникала необхідна рівновага між їхніми адміністративними й самоврядними функціями. Це було не на користь як місцевого населення, так і польської влади та ускладнювало ефективне виконання завдань інституціями самоуправління.

1. Ajnenkiel A. *Polskie Konstytucje* / A. Ajnenkiel. – Warszawa, 1982. – 234 s.
2. Antczak S. *Samorząd miejski Poznania w latach 1919–1933* / S. Antczak // *Kron. M. Pozn.* – 1996. – q 1. – S. 288–300.
3. Chojecka E. *Śląskie tradycje samorządowe* / E. Chojecka // *Myśl Protestantka*. – 1997. – q 1. – S. 25–31.
4. Dalecki M. *Ustrój samorządowych władz miejskich Przemysła w latach 1918–1939* / M. Dalecki // *Rocznik Przemysłowy*. – 1997. – T. 33. – S. 73–80.
5. Heliasz A. *Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej* / A. Heliasz // *Dzieje Najnowsze*. – 1973. – S. 15–20.
6. Litwin A. *Samorząd w Polsce burżuazyjno–obszarniczej w latach 1918–1939* / A. Litwin. – Warszawa: PWN, 1954. – 263 s.
7. Łuczak A. *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939* / A. Łuczak. – Warszawa: PWN, 1973. – 346 s.
8. Łuczak B. *Kształtowanie się samorządu terytorialnego* / A. Łuczak // *Dyrektor Szkolny*. – 1995. – q 12. – S. 2–14.
9. Marczuk J. *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939* / J. Marczuk. – Lublin, 1984. – 125 s.
10. Nartowicz-Kot M. *Oblicze polityczne samorządu miejskiego Łodzi w latach 1919–1939* / M. Nartowicz-Kot // *Rocznik Łódzki*. – T. XXXI. – 1982. – S. 102–103.
11. Siwierski A. *Zakresy zadań realizowanych przez samorządy terytorialne w latach 1918–1990* / A. Siwierski // *Zeszyt Naukowy Ekonomiczny*. – 1994. – Z. 20. – S. 45–53.
12. Szwed R. *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939* / R. Szwed. – Częstochowa, 1993. – 133 s.
13. *Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich*. – 1919. – q 21. – Poz. 215. – 1346 s.
14. Ciołkosz A. *Ustawa o wyborze radnych miejskich (Komentarz, przepisy związane, okólniki, wzory)* / A. Ciołkosz. – Kraków, 1938. – 128 s.
15. *Державний архів Волинської області (ДАВО)*. – Ф. 46. – Он. 1. – Спр. 934.
16. *ДАВО*. – Ф. 46. – Он. 1. – Спр. 1108.

### 3. В. Священко

#### ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ СЕЛЯНСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЕКТІ АГРАРНОЇ РЕФОРМИ РЕДАКЦІЙНОЇ КОМІСІЇ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

У статті проаналізовано проблему реформування селянського управління в проекті аграрної реформи Редакційної комісії Міністерства внутрішніх справ Російської імперії. Зроблено висновок про те, що другорядні за сутністю поступки суттєво не сприяли інтеграції селян у загальноімперський соціально-правовий простір.

**Ключові слова:** аграрне питання, Редакційна комісія, селянське управління, сільський схід, волосний схід, волость.



*The paper analyzes the reform of governance in peasant agrarian reform project of the Editorial Committee of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire. It was concluded that, in substance, minor concessions were not significantly contribute to the integration of farmers to general social and legal space.*

*Key words: agrarian question, Editorial Commission, the peasant management, rural east, east township, parish.*

Розв'язання аграрного питання в Російській імперії на початку ХХ ст. набувало першорядного значення з огляду на ті соціально-економічні, політичні й соціально-психологічні обставини, які склалися в той час. Тому воно перебувало у фокусі постійної уваги урядових кіл, що засвідчує створення урядом різних надзвичайних комісій, які, зазвичай, мали виконувати завдання з перегляду попереднього законодавства про селян відповідно до соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку країни. Ідеться, зокрема, про Редакційну комісію Міністерства внутрішніх справ.

Одне із завдань Редакційної комісії, сформульоване її очільником В. Плеве, стосувалося реформування селянського управління й мало такий зміст: «Зміни, доповнення та узгодження між собою діючих законів, що стосуються селянського управління, відповідно до сучасних потреб селянського населення» [1, 107–110].

Окреслена тема опосередковано порушена в працях вітчизняних і зарубіжних учених, що присвячені аграрній політиці Російської імперії на початку ХХ ст. та діяльності Редакційної комісії Міністерства внутрішніх справ (В. В. Леонтович [2], М. С. Симонова [3], С. М. Сидельников [4], І. К. Щербакова [5] та ін.). Однак цілісного дослідження запропонованої теми поки що не маємо, тому в межах запропонованої розвідки автор ставить за мету вивчити проблему реформування селянського управління в проекті аграрної реформи Редакційної комісії Міністерства внутрішніх справ Російської імперії.

Восени 1903 р. Редакційна комісія завершила роботу над законопроектом аграрної реформи, підготувавши нове Положення про селян. Документ складався із семи частин, серед яких було «Положення про селянське громадське управління» [1, 134].

Автором проекту перебудови селянського управління став В. Гурко (у той час начальник Земського відділу в Міністерстві внутрішніх справ). Перебуваючи у відраджженні в Курській, Катеринославській і Нижегородській губернії, він виявив низку серйозних недоліків у роботі системи селянського управління [6, 287]. Найсуттєвіший із них полягав у тому, що сільський сход був переобтяжений різноманітними справами, які стосувалися розрізних за своїм змістом адміністративних, господарських, поліцейських, земельних та інших питань. Часто сільські громади не збігалися за своїм складом із земельними общинами. Одні з них у своєму складі мали кілька земельних общин, інші – лише частину членів якоїсь однієї земельної общини. Траплялися великі села, які до Великої реформи 1861 р. належали різним власникам, а тому складалися з кількох окремих земельних общин і мали кілька сходів. З огляду на це виникала парадоксальна ситуація, за якої був відсутній уповноважений орган, що мав би розглядати справи всього села [7, 3–8].

У зв'язку з цим В. Гурко висловився за вдосконалення чинної системи управління селянами,

вважаючи за доцільне розподілити повноваження сільського сходу. Відповідно до його бачення стосовно покращення ситуації з селянським управлінням, запропоновано ліквідувати адміністративно-господарську одиницю – сільську общину. Замість неї мали створити дві нові: земельну общину й сільську общину. Компетенцію першої структури обмежували справами, пов'язаними зі спільним володінням надільною землею. Сфера повноважень другої була окреслена адміністративно-господарськими функціями [8, 163]. До діяльності керівного органу сільської общини – сільського сходу – планували долучити, окрім селян, представників інших соціальних верств, які проживали на селі.

У такий спосіб, за замислом В. Гурко, у майбутньому могло б сформуватися безстанове місцеве управління [6, 288 зв.]. На наш погляд, ця ідея була цілком конструктивною. Завдяки її реалізації, з одного боку, хоча й повільно, але проходила б інтеграція селян у загальноімперський соціально-правовий простір. З іншого, це сприяло б нівеляції антагонізмів на селі між різними соціальними стратами сільських жителів.

Проект також передбачав: 1) порядок розподілу велелюдних та об'єднання малолюдних сільських общин; 2) забезпечення права вільного виходу з общини за умови відмови від користування общинними землями; 3) розв'язання на селянських сходах адміністративних питань і питань землекористування чи землеволодіння; 4) заміну у велелюдних сільських общинах сільських сходів із господарів сходом обраних для розв'язання маловажливих справ; 5) заходи, спрямовані на впорядкування діяльності та складу сільських і волосних сходів; 6) оподаткування мирськими зборами міщан, посадських, ремісників, цеховиків, у яких є майно в межах волості; 7) правила про вибори, проходження служби та звільнення посадових осіб селянського общинного управління; 8) порядок визначення й розверстки мирських повинностей, розпорядження мирським майном і капіталом; 9) визначення 10-тирічного терміну для осіб, які залишили общину, після чого їх позбавляли права володіти землею [9, 247].

Крім іншого, голова Земського відділу Міністерства внутрішніх справ пропонував реорганізувати волосний схід, що мав стати малочисельним. До участі в його роботі залучали обраних від волості делегатів. Суттєво обмежували права земського начальника. За проектом, його позбавляли права заарештовувати волосного старшину. Уперше в практиці імператорської Росії посаду волосного старшини повинні були оплачувати. До того ж виборним від сільських общин, волосним і сільським писарям, волосним старшинам, сільським старостам та збірникам податків за трирічний бездоганний стаж роботи на посадах гарантували звільнення від тілесного покарання [9, 230–231].

Передбачено укрупнення волості через злиття дрібних в одну одиницю. У майбутньому такі укрупнені волості мали стати основою для дрібної земської одиниці. Планували також чітко окреслити кордони волості, зважаючи на кордони всіх земель, що входили до складу волості. Це було справжньою новинкою в системі територіально-адміністративного поділу Російської імперії. До складу волості мали входити всі сільські общини, розташовані в її межах, а також усі селяни, які володіли в общинах нерухомим майном. Також соціальний склад волості



розширювали завдяки зарахуванню до неї міщан, посадських, ремісників, цеховиків, що, як і селяни в межах общини, яка входила до складу волості, володіли нерухомою власністю, незалежно від постійного місця проживання [8, 201].

Проект В. Гурко мав компромісний характер. З одного боку, це можна вважати позитивом, оскільки в такий спосіб його автор намагався певною мірою представити інтереси як консерваторів, так і лібералів. З іншого – В. Гурко наразив себе на серйозні неприємності: його критикували і ліберали, і консерватори. Перші за малу поступливість, другі – за поступливість загалом. Долю проекту вирішило особисте втручання В. Плеве, який його підтримав [10, 102 зв., 106 зв.-107, 109 зв.].

Тогочасна громадськість, преса пильно стежили за результатами роботи Редакційної комісії, публічно їх коментуючи. Так, наприклад, ліберально налаштована преса, зокрема «Вісник права», критикувала проект В. Гурко, звинувачуючи автора в непослідовності обстоювання принципу всестановості. Свою критику ліберали будували на суперечності, уміщеній у проекті стосовно визнання волості суцільною одиницею та обмеження складу колишніх податних станів. У статті зазначено, що сучасне життя «вимагає нові форми, а замість них проект комісії містить лише дріб'язкові доповнення» [11].

Критики зазнавали й суперечності, наявні в змісті положень пояснювальної записки та власне проекту В. Гурко. Насамперед ішлося про таку фразу пояснювальної записки: «...Ті інтереси справи, які доручаються волосним общинам, є інтересами общинного господарства та правління; у цьому сенсі волосна організація має певні риси земської організації, а тому належність до волосних общин має визначатися наявністю власності на майно у межах волості» [9, 205]. Дописувачі ліберального «Вісника Європи» акцентували увагу на тому, що з цього можна зробити один логічно обґрунтований висновок: «...волость ... повинна бути всестанова, однак Редакційна комісія, не пояснюючи нічого, обмежує склад общини особами податних станів» [12].

В одній зі статей, опублікованих у «Новому часі», зауважено, що «у народі формуються паростки нищівного соціалізму, оскільки умови та порядки общинного побуту передбачають існування лише общинної власності, а не індивідуальної». «Російське багатство» безапеляційно стверджувало, що проект нового Положення спрямований на штучне розширення селян, збереження общини [13, 29].

В. Розенберг докладно аналізуючи проект нового Положення в частині, що стосувалася волості, однозначно розкритикував його авторів. Під сумнів був поставлений наріжний камінь ідеологічної змістової проекту нового Положення – «адміністративна опіка над закладами общинного управління». За його словами, «помилковість основного начала ... чітко простежується в логіці його викладу». Передбачувану проектом «волость», на його думку, не можна назвати селянською. «Швидше за все, – підсумовував дослідник, – вона заслуговує на те, щоб її називали кріпосною або підначальною, тобто такою, що не самоуправляється, а нею керує начальствующий над нею представник повітової адміністрації» [14, 315, 325, 328].

Підсумовуючи, констатуємо, що впродовж порівняно короткого терміну на розсуд імператора, урядовців, громадськості Редакційна комісія

Міністерства внутрішніх справ запропонувала проект нового Положення про селян, де присутня увага зосереджена на реформуванні селянського управління. У проекті запропоновано вдосконалити чинну систему управління селянами через розподіл повноважень сільського сходу; передбачено укрупнення волості завдяки злиттю дрібних в одну одиницю; заплановано також чітке окреслення кордонів волості, розширення її соціального складу.

Проект мав компромісний характер, ліберали критикували його за малу поступливість, а консерватори – за поступливість загалом. На наш погляд, ідейно-змістове наповнення проекту законодавства про селян повністю відобразило назву інституції, що його розробила. У ньому не було нічого нового, лише редакція аграрного законодавства 1880-х – 1890-х рр. Другорядні за сутністю поступки суттєво не сприяли інтеграції селян у загальноімперський соціально-правовий простір. Не наважившись із селян зробити повноцінного суб'єкта соціально-правового поля, політична еліта Російської імперії позбавила себе надійного союзника – селянства, яке становило 2/3 тогочасного російсько-імперського соціуму. Ставка на консервацію селян своїм результатом мала зворотний ефект – їхню політизацію антимонархічного забарвлення. Саме тому ті, кому відводили місію бути оплотом імперії, перетворилися на її опозиціонерів.

1. Російський державний історичний архів (далі – РДА). – Ф. 1291. – Оп. 122. – Спр. 70. – Ч. 1. – 04.06.1910. – 27.02.1910. – 271 Арк.

2. Леонтович В. В. История либерализма в России 1762–1914 / В. В. Леонтович. – М.: Русский путь, Полиграфресурсы, 1995. – 550 с.

3. Симонова М. С. Кризис аграрной политики царизма накануне первой российской революции / М. С. Симонова. – М.: Наука, 1987. – 254 с.

4. Сидельников С. М. Аграрная политика самодержавия в период империализма / С. М. Сидельников. – М.: изд-во Московского университета, 1980. – 289 с.

5. Щербакова И. К. Особое Совецание о нуждах сельскохозяйственной промышленности и Редакционная комиссия Министерства внутренних дел как альтернативные центры обсуждения крестьянского вопроса в начале XX века (1902–1905 гг.): диссертация на соискание ученой степени канд. ист. наук: спец. 07.00.02 «Отечественная история» / Щербакова Ирина Константиновна; Московский государственный педагогический университет. М., 2003. – 282 с.

6. РДА. – Ф. 1233. – Оп. 1. – Спр. 101. – 25.11.1904. – 09.02.1905. – 611 Арк.

7. Протокол № 1 // Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности: Протоколы по крестьянскому делу. – СПб., 1904. – 450 с.

8. Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствовании Николая II в изображении современника / В. И. Гурко. – М.: Новое лит. обозрение, 2000. – 808 с.

9. Труды редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах: в 6-ти т. – СПб., 1903. – Т. II. 263 с.

10. РДА. – Ф. 1291. – Оп. 122. – Спр. 70. – Ч. 2. – 125 Арк.

11. Вестник права. – 1904. – № 2.

12. Вестник Европы. – 1904. – № 2.

13. Отзывы печати на труды Редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах. – СПб., 1905. – 360 с.

14. Розенберг В. Проекты Редакционной комиссии по пересмотру законодательства о крестьянах / В. Розенберг // Очерки по крестьянскому вопросу: собрание статей под ред. А. А. Мануилова. – М., 1905. – С. 311–328.