

**ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ЗЕМСЬКИМИ
УСТАНОВАМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ
ЧЕРНІГІВСЬКИМ ГУБЕРНСЬКИМ
ЗЕМСТВОМ (60-90-ТІ РР. ХІХ СТ.)**

У статті аналізуються проблеми нормативно-правового регулювання продовольчого забезпечення населення земськими установами та розглядаються шляхи їх вирішення, запропоновані Чернігівським губернським земством у 60-90-ті рр. ХІХ ст. Особлива увага звертається на спроби створення Чернігівським губернським земством на рівні повіт-губернія оптимальної системи надання продовольчої допомоги місцевому населенню та з'ясовуються причини невдач земських діячів у цьому напрямку.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, продовольче питання, земські установи, Чернігівське губернське земство.

Земські установи, створені в Російській імперії на початковому етапі ліберальних перетворень 60-70-х рр. ХІХ ст., практично відразу привернули до себе увагу сучасників. Науковий інтерес до досвіду їхньої роботи, перш за все, в культурно-просвітницькій, медичній та соціально-економічній сферах зберігається й донині [1; 2]. Натомість така важлива складова багатовекторної діяльності земств, як заходи, спрямовані на вирішення продовольчого питання, не знайшла свого повного відображення у вітчизняній історіографії, хоча певні кроки в цьому напрямку вже зроблені нашими попередниками [3; 4]. Зауважимо, що проблема продовольчого забезпечення населення привертає до себе увагу зарубіжних дослідників, зокрема, К. Мацузато, який здійснив всебічний аналіз основних елементів сільської хлібозапасної системи Російської імперії, окреслив її завдання, а також схарактеризував діяльність земських установ у напрямку вирішення продовольчого питання [5]. Метою нашої статті є аналіз проблем нормативно-правового регулювання продовольчого забезпечення населення земськими установами та з'ясування шляхів їх вирішення Чернігівським губернським земством у 60-90-х рр. ХІХ ст.

Справа продовольчого забезпечення населення під час неврожаїв завжди була об'єктом пильної уваги Російської держави, яка, як зазначає К. Мацузато, з другої половини ХVІІІ ст. почала влаштовувати в селищах державних селян спеціальні приміщення для зберігання хліба – хлібозапасні магазини, а також зобов'язала поміщиків дбати про продовольче забезпечення своїх селян [6, 185]. За Продовольчим статутом 1834 р. у кожній губернії мали бути створені натуральні припаси та грошові капітали: перші – за рахунок внесення селянами до хлібозапасного магазину визначеної законодавством певної кількості хліба,

другі – за рахунок стягнення з них спеціального грошового збору [7, 548]. Продовольчий статут 1834 р. закріпив організаційні принципи та визначив завдання сільської хлібозапасної системи, яка з певними корективами проіснувала аж до 1917 р. [8, 185]. Найголовнішими із них були принцип «самозабезпечення», який зобов'язував селян регулярно поповнювати свої натуральні припаси та сплачувати відповідний грошовий збір, а також принцип «тимчасовості», який передбачав отримання селянами в випадку неврожаю продовольчої «допомоги» у вигляді позички, що надавалася «на певний час» й підлягала обов'язковому поверненню у майбутньому [9, 119]. Бюрократизація процесу видачі продовольчої позички призводила до того, що отримати її пересічному селянинові, штучно «ізолюваному» від створених ним же самим продовольчих припасів, було дуже непросто. Щодо завдань, які стояли перед сільською хлібозапасною системою, то вони полягали в наданні лише «мінімальної допомоги» населенню, яка мала бути використана останнім, насамперед, для засівання своїх ланів [10, 357].

Після скасування кріпосного права 1861 р. селяни вже самі повинні були піклуватися про «громадське продовольство» [11]. З моменту появи Положення про губернські та повітові земські установи 1864 р. справа продовольчого забезпечення населення покладалася на губернські та повітові земські збори й управи. Основне навантаження під час виконання завдань із продовольчого забезпечення населення на повітовому рівні припадало на виконавчі органи повітових земських установ – земські управи. Останні мали наглядати за станом хлібозапасних магазинів сільських громад, стежити, щоб сільські сходи добросовісно виконували покладені на них обов'язки та не порушували правил, що регламентували порядок зберігання та використання хлібних припасів, здійснювати ревізії та збирати безпосередньо на місцях необхідну їм інформацію. Разом із тим, держава позбавила земських діячів права видавати будь-які розпорядження, що стосувалися порядку внесення, зберігання та використання хлібних припасів сільськими громадами [12, 51], оскільки накопичені останніми як хлібні припаси, так і грошові капітали вважалися їхньою приватною власністю [13, 4]. Зафіксувавши порушення сільськими сходами існуючих правил із зберігання та використання хлібних припасів, повітові земські управи могли звернутися з вимогами їх усунення до волосного правління або повітової поліції [14, 51].

На відміну від повітових земств, які репрезентували інтереси населення окремих повітів, губернське земство репрезентувало інтереси населення всієї губернії, а відтак виконувало роль координаційного центру, скеровувало діяльність повітових земств у потрібному напрямку. Рішення губернських земських зборів як рішення більшості присутніх на них губернських гласних, представників повітів, були обов'язковими для виконання всіма повітовими зем-

ствами [15, 16-17]. Губернське земство мало право розпоряджатися губернським продовольчим капіталом, створення якого в кожній губернії розпочалося ще в дореформені часи. Саме за рахунок губернського продовольчого капіталу, який зберігався у вигляді державних відсоткових паперів або гарантованих урядом облігацій та розміщувався в Державному банку, його конторах та відділеннях [16, 249-250], в випадку, коли місцевих продовольчих ресурсів не вистачало, надавалася грошова допомога населенню. Її розмір визначався губернськими гласними на основі ретельного вивчення відомостей, зібраних попередньо в кожному повіті місцевою земською управою [17, 52-53].

Повітова земська управа, отримавши у своє розпорядження певну суму коштів із губернського продовольчого капіталу, розпочинала видачу грошей населенню. Заготівля хліба безпосередньо членами повітової земської управи дозволялася лише після того, як від сільської громади надходило відповідне клопотання. Визначення в кожному конкретному випадку розміру продовольчої позички, умов її надання, строків повернення здійснювалося повітовою земською управою відповідно до приписів повітових земських зборів. Для того, щоб отримати позичку, особа або сільська громада мала надати земцям присуд сільського сходу, засвідчений волосним правлінням. Повітова земська управа мала право за допомогою своїх членів переконатися безпосередньо на місці в необхідності видачі продовольчої позички. Також вона вела облік виданих грошових позичок, ознайомлювала позичальників із умовами їх отримання, повідомляла термін, протягом якого селяни мали повернути свої борги. Показово, що позички стягувалися з сільських громад або осіб, які ними скористалися. Право здійснення розстрочки сплати або ліквідації недоїмки належало губернським земським зборам [18, 53-54].

Отримавши «в теорії» доволі чіткі, на перший погляд, вказівки щодо організації справи продовольчого забезпечення населення, Чернігівське губернське земство «на практиці» практично відразу зіштовхнулося з низкою проблем, однією з яких став недосконалий механізм надання продовольчої допомоги сільському населенню за рахунок губернського продовольчого капіталу. Вже 1868 р. гласні Чернігівських губернських земських зборів висловили думку про необхідність його оптимізації, зазначивши на одному зі своїх засідань, що слабкий контроль за процедурою складання списків осіб, які потребували допомоги, а також кругова порука сприяли появі та поширенню численних помилок та зловживань. Губернські земські гласні визнали за необхідне покласти на членів повітових земських управ, а також повітових земських гласних обов'язок ретельно перевіряти списки осіб, що потребували продовольчої позички з губернського продовольчого капіталу, а також дозволили усувати законними способами будь-які перепони, що стояли на заваді правильному розподілу між селянами

продовольчої допомоги [19, 80, 116-117]. Намагаючись удосконалити механізм надання продовольчої допомоги населенню, губернські земські гласні наполягали на необхідності впровадження в життя практики дублювання повітовими земськими управами своїх заяв після того, як Чернігівські губернські земські збори, попередньо розглянувши вимоги повітових земських управ, дозволяли видачу продовольчих позичок населенню за рахунок губернського продовольчого капіталу [20, 88-100; 21, 84-102].

Ще однією проблемою нормативно-правового регулювання продовольчого забезпечення населення була недостатньо чітка регламентація процедури повернення грошових позичок населенням до губернського продовольчого капіталу. Оскільки відповідальність за повернення позичок лежала на селянах, то повітові земства дуже часто відмовлялися від додаткових перевірок громадських присудів. Необхідно зазначити, що деякі губернські земські гласні вважали за потрібне вже 1868 р. покласти відповідальність за повернення продовольчих позичок, виданих із губернського продовольчого капіталу, на повітові земства. Останні, в випадку, якщо населення їхнього повіту вчасно не повертало свій борг, повинні були включити його до повітового кошторису. Однак така пропозиція, яка, до речі, ще й суперечила існуючому законодавству, не відразу знайшла підтримку в земському середовищі: більшість губернських гласних у 60-х рр. вважали несправедливим покласти відповідальність за позички, що були видані, але не були повернені селянами, на все населення повіту [22, 116-118, 120]. Лише 1888 р., беручи до уваги виснаження губернського продовольчого капіталу, Чернігівські губернські земські збори поклали відповідальність за вчасне повернення позичок, виданих із губернського продовольчого капіталу, на повітові земства [23, 253-257].

Наступна проблема, яку довелося вирішувати губернським земським гласним, полягала в необхідності видачі населенню згідно вимог законодавства виключно грошових продовольчих позичок. Сільські громади, хоч і мали право прохати земські управи закупити хліб та видати їхнім членам натуральні позички, все ж таки надавали перевагу саме грошовим позичкам, оскільки останні можна було використати, наприклад, для сплати податків або з іншою метою, яка не мала до продовольчого забезпечення ніякого відношення. Враховуючи вищезазначене, на початку 70-х рр. Чернігівські губернські земські збори визнали за необхідне подати клопотання урядові про надання повітовим земським управам права закупівлі хлібних припасів задалегідь та видачі продовольчих позичок у тій формі, яку вони визнають більш доречною [24, 372]. Необхідно зазначити, що Чернігівське губернське земство усвідомлювало, що продовольча позичка – чи то грошова, чи то натуральна – за будь-яких обставин залишалася позичкою, яку населення у визначений час було зобов'язане повернути. Тимчасовий

характер позички мав небажані наслідки: борги населення зростали, а губернський продовольчий капітал зменшувався. Відтак найкращим способом продовольчого забезпечення населення губернські земські гласні вважали закупівлю та продаж хліба за прийнятними цінами [25, 116-117; 26, 101; 27, 324].

Як бачимо, не маючи можливості внести зміни до існуючого законодавства, Чернігівське губернське земство намагалося хоч якось пристосувати його до місцевих потреб, інколи дозволяючи собі навіть виходити за межі правового поля. Однак результати подібного «пристосування», на жаль, виявилися невтішними. Так, наприклад, 1867 р. Чернігівське губернське земство отримало близько 300000 руб. губернського продовольчого капіталу [28, 139]. У той час, як земства Російської імперії станом на 1900 р. збільшили свої губернські продовольчі капітали в середньому в два і навіть більше разів, продовольчий капітал Чернігівського губернського земства, навпаки, зменшився й становив близько 290000 руб. [29, 310].

Зазначимо, що в 90-х рр. XIX ст. діяльність земців у продовольчій сфері здійснювалася в принципово нових умовах. По-перше, 1889 р. було запроваджено інститут земських начальників. Губернські земські установи так само, як і повітові, вбачали в них не своїх конкурентів, а помічників [30, 78], здатних покращити загальну постановку продовольчої справи. По-друге, 1890 р. з'явилося нове земське Положення, котре розширило земські повноваження в продовольчій сфері, оскільки губернські земські збори отримали право видання обов'язкових постанов відносно зберігання та використання громадських хлібних припасів, а також громадських продовольчих капіталів, перетворення натуральних припасів у грошові, утримання хлібозапасних магазинів, порядку засипки до них хліба та звітності [31, 8]. Однак, незважаючи на нові можливості, губернські земські установи не скористалися наданими їм правами в повному обсязі, зосередившись у 90-х рр., в основному, на видачі продовольчих позичок. Показово, що й самі земці на губернському рівні визнавали свої помилки, акцентуючи увагу на тому, що в продовольчій сфері їм не було чим пишатися: «Крім видачі позичок із нашого капіталу, ми ніколи нічого не робили. В результаті вийшло, що видані позички зникли безповоротно, оскільки правильного повернення їх ми нічим не гарантували. Продовольче питання дуже важливе і не заслуговує на таке ставлення до нього, як було раніше...» [32, 278]. Однак часу на виправлення помилок у земців, на жаль, не було: 1900р. держава усунула їх від процесу накопичення продовольчих ресурсів сільським населенням та видачі позичок останньому.

Таким чином, можна констатувати, що зміни сільської хлібозапасної системи, привнесені Земською реформою 1864 р., мали характер косметичних: змінилися господарі продовольчої справи, однак не змінилися організаційні принципи, закладені в її

основу ще в дореформені часи. Земство не отримало реальної влади щодо продовольчих ресурсів сільських громад, а його функції в продовольчій сфері були, переважно, наглядовими. Діяльність Чернігівського губернського земства, що мала на меті створення на рівні повіт-губернія оптимальної системи надання продовольчої допомоги місцевому населенню, була спрямована, перш за все, на збереження губернського продовольчого капіталу – основного джерела надання продовольчої допомоги, а також впорядкування з цією метою процесу видачі продовольчих позичок. Досягнути успіхів у цьому напрямку було непросто з огляду на те, що існуюче законодавство позбавило губернські та повітові земські установи права впливати на стан продовольчого забезпечення у кожній конкретній громаді, від чого значною мірою й залежала загальна постановка продовольчої справи.

Однак, незважаючи на те, що спроби покращення продовольчого забезпечення населення Чернігівської губернії земськими органами самоврядування, на жаль, в більшості випадків не досягали своєї мети, все ж таки вони були свідченням безсумнівної зацікавленості земських діячів в успішному вирішенні продовольчого питання.

Посилання

1. Горохов С.В. Соціально-економічна діяльність земств Харківської та Чернігівської губерній наприкінці XIX – на початку XX століття: дис. ... кандидата іст. наук : 07.00.01 / Горохов Сергій Вікторович. – К., 2008. – 218 с.
2. Стецюк В.Б. Земства Правобережної України в період Української національно-демократичної революції 1917-1920 рр. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / В.Б. Стецюк. – Чернівці, 2009. – 20 с.
3. Обметко О.М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х – 90-х років XIX ст.): дис. ... кандидата іст. наук : 07.00.01 / Обметко Оксана Миколаївна. – К., 2002. – 204 с.
4. Маслак В.І. Голод у Полтавській губернії 1833-1834 рр. та його наслідки / В.І. Маслак // Чорноморський літопис: Науковий журнал. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2012. – Вип. 5. – С. 60-63.
5. Мацузато К. Сельская хлебозапасная система в России 1864-1917 годы / К. Мацузато // Отечественная история. – 1995. – № 3. – С. 185-197.
6. Там само.
7. Каблуков Н. Очерк истории русского законодательства по обеспечению народного продовольствия / Н. Каблуков // Юридический вестник. – 1890. – Т. XII. – С. 527-560.
8. Мацузато К. Вказ. праця.
9. Прения по продовольственному вопросу в общем собрании И.В.Э. Общества. (Стенографический отчет) // Труды Императорского Вольного Экономического общества. – С.-Петербург: Тип. В. Демакова, 1898. – Том первый. – Кн. 3. – С. 1-149.
10. Ск. Продовольствие народное / Ск. // Энциклопедический словарь. Изд. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. – С.-Петербург: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1898. – Т. XXV. – С. 354-361.
11. Высочайше утвержденное Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Полное собрание законов Российской империи. – Собрание второе. – Т. XXXVI. – Отделение первое. – СПб., 1863. – № 56657.
12. Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении // Демис Л. Земские учреждения / Л. Демис. – С.-Петербург: В типографии Л. Демиса, 1866. – С. 43-62.

13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Демис Л. Земские учреждения / Л. Демис. – С.-Петербург: В типографии Л. Демиса, 1866. – С. 2-26.
14. Временные правила для земских учреждений...
15. Положение о губернских и уездных земских учреждениях...
16. Правила устава о обеспечении народного продовольствия (т. XIII, изд. 1889 г.) // Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года и дополнительные к нему постановления об отдельных отраслях деятельности земства / [Сост. Н. Воеводский и барон Ю. Икскуль]. – С.-Петербург: [В государственной типографии], 1890. – С. 243-273.
17. Временные правила для земских учреждений...
18. Там само.
19. Журналы очередных заседаний Черниговского Губернского Земского Собраниа 1868 г. – Чернигов: В Ильинской Типографии, [б.г.]. – 192 с.
20. Доклады ревизионной комиссии Губ. Земскому Собранию // Земский сборник Черниговской губернии (далі – ЗСЧГ). – 1877. – № № 5, 6, 7 и 8 (май, июнь, июль и август). – С. 71-100.
21. Доклады Черниговскому Губерн. Зем. Собранию: II. О мерах обеспечения народного продовольствия в 1880 году, по ходатайству некоторых уездных земств об отпуске им денежных ссуд из губернского продовольственного капитала // ЗСЧГ. – 1879. – № № 9, 10, 11 и 12 (сентябрь, октябрь, ноябрь и декабрь). – С. 84-102.
22. Журналы очередных заседаний Черниговского Губернского Земского Собраниа 1868 г. ...
23. Журналы Черниговского губернского земского собрания XXIV очередной сессии 1888 года. – Чернигов: Земская Типография, 1889. – 271 с.
24. Холмский А.И. Свод постановлений Черниговского губернского земского собрания 1865-1882 / А.И. Холмский. – Одесса: Типография В. Кирхер, 1884. – 729 с.
25. Журналы очередных заседаний Черниговского Губернского Земского Собраниа 1868 г.
26. Журналы очередного Черниговского губернского земского собрания 1872. – Чернигов: Земская Типография, 1872. – 290 с.
27. Журналы очередного Черниговского губернского земского собрания 1874 г. – Чернигов: Земская Типография, [б.г.]. – 341 с.
28. Хижняков В.М. Воспоминания земского деятеля / В. М. Хижняков. – Пг.: «Огни», 1916. – 251 с.
29. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет: в 4 т. / Б.Б. Веселовский. – С.-Петербург: Издание О.Н. Поповой, 1909-1911. – Т. 2. – 1909. – 703 с.
30. Способы определения продовольственной и семенной нужды и меры к ее устранению в 1897-1898 г. // Труды Императорского Вольного Экономического общества. – С.-Петербург: Тип. В. Демакова, 1898. – Том первый. – Кн. 3. – С. 76-118.
31. Устав о обеспечении народного продовольствия // Свод законов Российской империи. – Санкт-Петербург: [б.и.], 1892. – Т. XIII. – С. 1-106.
32. Журналы Черниговского губернского земского собрания XXVII очередной сессии (с 4 по 14 декабря 1891 года). – Чернигов: Земская типография, 1892. – 410 с.

Петровская Ю.М. Проблемы нормативно-правового регулирования продовольственного обеспечения населения земскими учреждениями и пути их решения Черниговским губернским земством (60-90-е гг. XIX ст.)

В статье анализируются проблемы нормативно-правового регулирования продовольственного обеспечения населения земскими учреждениями и рассматриваются пути их решения, предложенные Черниговским губернским земством в 60-90-е гг. XIX ст. Особенное внимание уделяется попыткам создания Черниговским губернским земством на уровне уезд-губерния оптимальной системы оказания продовольственной

помощи местному населению и выясняются причины неудач земских деятелей в этом направлении.

Ключевые слова: *нормативно-правовое регулирование, продовольственный вопрос, земские учреждения, Черниговское губернское земство.*

Petrovska Yu.M. Problems of the normative-legal adjusting of food providing of population by zemstvo establishments and ways of their solving by the Chernihiv province zemstvo (60-90th of XIX c.)

In the article the problems of the normative-legal adjusting of the food providing of population by zemstvo establishments are analyzed and the ways of their solving, offered by Chernihiv province zemstvo in 60-90th XIX c. are examined. The special attention applies on the attempts of creation by Chernihiv province zemstvo at level of povit-province the optimum system of food providing for local population. The reasons of failures of zemstvo figures in this direction are finding out.

Key words: *normative-legal adjusting, food question, zemstvo establishments, Chernihiv province zemstvo.*

14.03.2013 p.

УДК 94 (477.51) «185/191»:33.09

О.В. Крупенко

ЦІНОВА ПОЛІТИКА НА ХЛІБНОМУ РИНКУ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ. (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ І ПОЛТАВСЬКОЇ ГУБЕРНІЙ)

У статті на основі статистичних матеріалів мова йде про залежність хлібного ринку українських земель від зовнішніх і внутрішніх чинників. Прослідковується динаміка цін на хліб у період пореформених модернізаційних змін.

Ключові слова: *цінова політика, хлібний ринок, пореформений період, модернізація, економічна історія, аграрний сектор.*

Пореформений період для Російської імперії став часом змін, які охопили практично всі сфери життя держави і суспільства. У країні відбувалася корінна трансформація системи політичних і економічних відносин, формувалася нова соціальна структура, змінювався психологічний склад характеру людей. Ці глобальні зміни породжували конфлікт між патріархальними цінностями і новими, які проявлялися у більших або менших сутичках влади і суспільства або різних соціальних груп.

У сучасних реаліях незалежної України, в умовах реформування економічної сфери, значно зростає інтерес до глибокого та критичного осмислення минулого, подій, які відбувалися на території українських земель у другій половині ХІХ – на поч. ХХ ст. Саме вони багато в чому й визначили їх наступний історичний поступ.