

тільки осіб, що виконують функції держави, а й осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарчі функції в банках, на підприємствах, в організаціях та установах незалежно від форм власності. На нашу думку, це може призвести до деформування самого поняття корупції як діяння, яке пов'язане з виконанням функцій держави, а сама боротьба з корупцією врешті-решт буде спрямована на боротьбу з правопорушеннями посадових осіб у приватному секторі.

<sup>1</sup> Див.: Камлик М. І., Невмержицький Е. В. Корупція в Україні. – К., 199?. – С. 35–36.

*Надійшла до редколегії 12.06.2000*

## ***ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА***

***Д. Селіхов***, викладач Полтавського державного сільськогосподарського інституту

### **Роль столипінського законодавства у реформуванні аграрних відносин в Україні після 1906 р.**

Підвищений інтерес громадськості до епохи, яку прийнято пов'язувати з ім'ям колишнього прем'єр-міністра Російської імперії Петра Столипіна, значною мірою пояснюється актуальністю реформування аграрно-промислового комплексу України на сучасному етапі. Сьогодні, як і століття тому, в українському суспільстві точиться гостра політична боротьба навколо приватизації землі, неминучим наслідком якої є перетворення землі на повноцінний товар. На відміну від наших реалій, коли через п'ять років після Указу Президента України про проведення паювання земель суспільного сектора ефективність останнього практично не підвищилась, за Столипіна реформування аграрних відносин здійснювалося швидко і, головне, результативно. Аграрна реформа Столипіна була одним із істотних факторів, що сприяли не тільки сільськогосподарському, а й промислового піднесенню Російської імперії після 1910 р., масовому виходу її конкурентоспроможних товарів на світові ринки при щорічному нарощуванні експортного потенціалу.

Не варто й говорити про те, яке значення для успіху будь-якої реформи, а тим більш такої складної, як аграрна, має законодавче забезпечення діяльності органів державного управління. Епоха

Столипіна відзначалася досить оперативним вирішенням юридичних проблем, що час від часу поставали на шляху реформаторів.

Саме так, наприклад, з'явився царський указ від 9 листопада 1906 р., який окремі автори називають столипінським<sup>1</sup>. Однак з'ясування ролі і значення столипінського законодавства в утворенні ринкових відносин на селі було б неповним без урахування того, що було зроблено урядом до призначення на посаду голови Ради Міністрів Петра Столипіна (8 липня 1906 р.). Як відомо, основні напрямки нової аграрної політики урядові кола намітили ще у 1902–1904 рр., коли працювали “Особлива нарада про потреби сільськогосподарської промисловості” під головуванням тогочасного прем'єр-міністра Сергія Вітте, “Особлива нарада по вивченню економічного становища центральночорноземних губерній” під головуванням заступника міністра фінансів Володимира Коковцова, “Особлива нарада у справах дворянського стану” під керівництвом сенатора Миколи Дурново та “Редакційна комісія міністерства внутрішніх справ” під головуванням сенатора Олександра Сташинського<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Кириченко В. Е.* Правовая регламентация крестьянского землевладения и землепользования на Украине в конце XIX — начале XX веков: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1992. — С. 12.

<sup>2</sup> Див.: *Нестерова Л. В.* Вопрос о крестьянском надельном землевладении в редакционной комиссии Министерства внутренних дел (1902–1904 гг.) // Науч. докл. высш. школы. Истор. науки. — М., 1960. — С. 76.

Соціальний вибух 1905 р., початком якого вважається розстріл 9 січня мирної демонстрації в Петербурзі, змусив самодержавство перейти від загальних розмов про необхідність реформування аграрних відносин до конкретних дій. Царським указом від 6 травня 1905 р. створювалося Головне управління землевпорядкування та земельних справ, на яке покладалися функції координатора діяльності підрозділів колишнього Міністерства землеробства та державних маєтностей, переселенського управління та земського відділу Міністерства внутрішніх справ<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Див.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 3-е. — СПб., 1908. — Т. XXV. — № 26172.

Іншим кроком, що передував столипінському законодавству, був маніфест царя від 3 листопада 1905 р., в якому повідомлялося про

скорочення наполовину викупних платежів з 1 січня 1906 р. та їх повне скасування з 1 січня 1907 р. Селянському банку держава виділяла додаткові кошти, які повинні були використовуватися для розширення кредитування дрібних землевласників на більш пільгових порівняно з минулим періодом умовах<sup>1</sup>. Царським указом від 4 березня 1906 р. визначалися порядок формування та коло повноважень землевпорядних комісій. Укладачі згаданого акта включили до цього документа положення, згідно з яким губернські та повітові землевпорядні комісії самостійно визначали коло своїх повноважень. Крім фінансування землевпорядних комісій цим указом передбачалося виділення коштів безпосередньо сільським мешканцям, якщо вони погоджувалися на проведення відповідних землевпорядних робіт<sup>2</sup>. Але положення царських указів були значною мірою деклараціями, які на практиці майже не реалізовувалися. Це викликало, зокрема, спалах селянських повстань у Полтавській і Харківській губерніях.

<sup>1</sup> Див.: ПСЗРИ. Собр. 3-е. – Т. XXV. – № 26873.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – 1909. – Т. XXVI. – С. 201.

Аграрні заворушення у центральнорозземних губерніях країни з початку 1906 р. не вщухали, що змусило навіть найзапекліших консерваторів погодитися на внесення до аграрного законодавства низки досить радикальних положень. Найповніше ці настрої були висловлені на першому з'їзді дворянських об'єднань, що відбувся у Москві 21–28 травня 1906 р. Ті, хто ще донедавна виступали проти вільної торгівлі селянськими надільними землями, відтепер стали захищати ринкові засади, на основі яких здійснювалися поземельні відносини в економічно найрозвинутіших країнах світу<sup>3</sup>. Основні положення аграрної реформи невдовзі були включені до чинного законодавства. Найбільш значущим у цьому плані, за загальним визнанням сучасників, був указ від 9 листопада 1906 р., що ліг в основу аграрних законів від 14 червня 1910 р. та 29 травня 1911 р., які на відміну, скажімо, від Прибалтики, в українських губерніях застосовувались у повному обсязі.

<sup>3</sup> Див.: Труды первого съезда уполномоченных дворянских обществ 29 губерний. – СПб., 1910. – С. 156.

Що ж являли собою Указ правительствующому Сенату про деякі постанови чинного закону, що стосуються селянського землеволодіння і землекористування (9 листопада 1906 р.), Закон про

зміни і доповнення деяких постанов про селянське землеволодіння (14 червня 1910 р.) та Положення про землеустрій (29 травня 1911 р.)? Якщо говорити про форму, то перший з цих законодавчих актів був прийнятий одноособово самодержцем на основі ст. 87 Зводу основних державних законів, тоді як два останніх, згідно з новим законодавством, були проведені через Державну думу. За змістом це були законодавчі акти, на основі яких процес переходу сільського господарства Російської імперії на ринкові засади повинен був дійти до свого логічного завершення. Кожен з наступних після 9 листопада 1906 р. законодавчих актів не тільки поповнював, а й поглиблював і розвивав ринкові засади свого попередника. Так, якщо указ від 9 листопада 1906 р. давав можливість кожному домогосподарю, що володів надільною землею на общинному праві, стати одноособовим власником своєї ділянки за умови підтримки більшості односельців, то згідно з Положенням про землеустрій з общини можна було вийти навіть всупереч волі більшості її членів. Щодо переходу всіх общинників до одноособового землеволодіння, то указ від 9 листопада 1906 р. вимагав наявності відповідного рішення двох третин односельців. Законом же від 14 червня 1910 р. передбачалася наявність відповідної постанови простої більшості громадян, що значно спрощувало індивідуалізацію селянського землеволодіння.

У зв'язку з тим, що Положення про землеустрій 1911 р. завершило процес законодавчого забезпечення столипінської аграрної реформи, слід зупинитися на ньому докладніше. Згідно з цим Положенням клопотання про землеустрій всі домогосподарі повинні були подавати у повітові землевпорядні комісії, що склалися із голови повітового дворянського зібрання, голови повітової земської управи, представника головного управління землевпорядження та земельних справ, повітового члена окружного суду, земського начальника, трьох представників від повітових земських зборів та трьох обраних волосними сходами селян. Складання землевпорядного проекту мало підготовче значення для прийняття відповідного рішення у першій інстанції, тобто у повітській комісії, яка затверджувала проект, вносила до нього певні зміни або повертала його для переробки землевпоряднику. Другою інстанцією була губернська землевпорядна комісія, що складалася з губернатора, голови губернського дворянського зібрання, голови губернської

земської управи, голови окружного суду, одного з членів окружного суду, представники головного управління землевпорядження та земельних справ, члена губернського у селянських справах присутствія, губернського землеміра та двох членів губернських земських зборів. Рішення губернської комісії могли бути оскаржені зацікавленою особою в сенаті лише у разі порушення закону або перевищення своїх повноважень. Закон чітко регламентував поняття “землевпорядні роботи”, якими визнавалися такі дії: 1) виділення земель окремим сільським громадянам; 2) виділення земель хуторам або частинам селища; 3) виділення відрубних ділянок окремим домогосподарям; 4) повне розділення сільської громади на відрубні ділянки; 5) розподіл угідь, що знаходились у спільному користуванні селян і поміщиків (так звані сервітути); 6) відмежування земель, де здійснювалося землевпорядкування, від інших сільськогосподарських угідь.

Згідно зі ст. 6 Положення про землеустрій усі землевпорядні дії повинні були здійснюватися на основі “полюбовної згоди сторін”. При неможливості досягнення “полюбовної згоди” ст. 8 вимагала проведення землевпорядних робіт “у точній відповідності з розміром ділянки та часткою сторін, цінністю угідь, причому кращі землі зараховуються за гірші у відповідно зменшеному розмірі”. За наявності згоди обох сторін закон допускав виплату грошової компенсації за втрачену землю (ст. 9).

Визначалися законом і угіддя, які могли бути розділені лише за наявності згоди їх власників, а саме: а) земля, на якій знаходилася садиба домогосподаря з його городом; б) ділянки, на яких знаходилися водяні млини, заводи чи фабрики; в) сади і виноградники, з яких селянин одержував засоби до існування; г) місця, де були знайдені корисні копалини; г) лісові ділянки в районах, визначених малолісними; д) ділянки з гідротехнічними спорудами; е) “взагалі угіддя виключної, за місцевими умовами, цінності і важливості, за визнанням місцевих землевпорядкувальних установ” (ст. 7).

Важливою з точки зору оперативності розв’язування назрілих питань була ст. 18 Положення про землеустрій, якою землевпорядним комісіям надавалися надзвичайні повноваження при вирішенні будь-якої проблеми землеустрою. “Розв’язані у цьому порядку спори, —

констатувалося в статті, — не можуть бути знову порушені в судових інстанціях”. Про значення столипінського законодавства для еволюції аграрних відносин в Україні свідчить хоча б той факт, що у Положенні про землеустрій окремо визначено порядок застосування відповідних статей у Полтавській і Чернігівській губерніях, що мали тогочасну офіційну назву “Малоросія”<sup>1</sup>. Необхідність виокремлення у Положенні про землеустрій двох українських губерній була пов’язана з певною специфікою тутешніх поземельних відносин. У даному разі йшлося про те, що при розмежуванні названих губерній у 1859 р. володіння з 50 і менше десятин орної землі були відмежовані без повної ліквідації черезсмужжя, що стало основою для обов’язкової у володіннях такого типу сівозміни зі спільною толокою. Враховуючи цю обставину, Положення про землеустрій передбачало обов’язкове розмежування черезсмужних надільних земель і земель дрібних дворян на відрубні ділянки.

<sup>1</sup> Див.: ПСЗРИ. Собр. 2 –е. – 1863. – Т. XXXVI. – № 36663.

У цілому столипінське законодавство докорінно змінювало правову базу функціонування селянських господарств, тоді як дворянське землеволодіння воно практично не зачіпало. У селянина з’явилася низка нових прав, серед яких визначальне значення для подальшого розвитку сільського господарства мало право на нерухому власність. Якщо згідно з основними засадами римського права, що лежить в основі сучасного законодавства економічно розвинутих країн світу, поняття власності означає право користуватися, володіти і розпоряджатися, то саме останнього селяни Російської імперії були позбавлені до 1906 р. Нав’язаний Україні у ході селянської реформи 1861 р. характерний для Росії общинний устрій<sup>1</sup> створив парадоксальну з юридичної точки зору ситуацію, коли навіть при подвірному землеволодінні формальним власником земельних угідь був не домогосподар, що їх успадкував від діда-прадіда, а сільська громада. Загальне положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності від 19 лютого 1861 р., а слідом за ним і місцеві положення для Правобережної України встановлювали певні межі розміру землеволодіння селян, що аж ніяк не сприяло розвитку продуктивності праці на селі. Отримавши у 1906 р. право вільного продажу і купівлі землі, селяни почали організовувати більш ефективне господарство. Одні стали інтенсивно скуповувати землю у

своїх односельців, інші, після продажу земельної ділянки, що не забезпечувала необхідних для утримання родини засобів для існування, переселялися на казенні землі південно-східних окраїн імперії або на землі, куплені за допомогою Селянського банку. Були й такі, хто після продажу своєї ділянки переселявся у місто і промислові центри, поповнюючи армію вільнонайманих робітників. Таким чином, відбувався процес еволюції сільськогосподарського виробництва від малопродуктивної до високоефективної праці.

<sup>1</sup> Див.: *Лазаревский А.* Отрывки из черниговских воспоминаний (1861–1863) // Киевская старина. – 1901. – № 3. – С. 406.

У роки столипінської аграрної реформи були зроблені істотні кроки й щодо зрівняння у правах на майно чоловіків та жінок так званих непривілейованих станів. Йдеться про публікацію закону від 3 червня 1912 р. “Про розширення прав успадкування за законом осіб жіночої статі і права заповіту родових маєтків”<sup>1</sup>. До 3 червня 1912 р. за особливими правилами для Чернігівської та Полтавської губерній при успадкуванні майна завжди окремо розглядалося майно батька і майно матері. При успадкуванні останнього всі діти як чоловічої, так і жіночої статі мали рівні права, тоді як “батьківщина” розподілялася майже виключно між синами. Відтепер у законі стало розрізнятися рухоме і нерухоме майно небіжчика. Згідно з новим законом сини і дочки одержували рівні права на рухоме майно. Що ж до нерухомого майна, під яким, як відомо, мається на увазі і земельна власність, то спадкоємці жіночої статі одержували право на  $\frac{1}{7}$  частину батьківського майна. Таким чином, попередній порядок успадкування в “малоросійських” губерніях, передбачений ст. 1133 десятого тому першої частини Законів цивільних, утратив силу. При цьому сила батьківського заповіту залишилася такою ж, як і раніше: “Особа, що має низхідних по прямій лінії спадкоємців за законом, має право з допомогою заповіту розподілити на свій розсуд між ними свій родовий маєток або деяким з них, або одному”<sup>2</sup>. Нічого подібного в Росії з її общинними традиціями до столипінського законодавства не було, тоді як в Україні, зокрема в Полтавській та Чернігівській губерніях з переважанням у них такого особливого сільського стану, як козаки, жінка могла успадкувати батьківську землю задовго до столипінських перетворень<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Свод Законов Российской империи.* – СПб., 1903. – Т. X. – Ч. I. – № 1127.

<sup>2</sup> Там само. – № 1128.

<sup>3</sup> Див.: *Падалка Л. О.* О происхождении и особенностях владения наследственными землями в Малороссии // Тр. Полтав. учен. архив. комиссии. / Под ред. И. Ф. Павловского, А. Ф. Мальцева, Л. В. Падалки и В. А. Пархоменко. – Полтава, 1908. – Вып. 5. – С. 223.

Завершуючи розгляд питання щодо основного змісту столипінського законодавства, слід звернутися до відповідних статистичних даних, які характеризують його вплив на прискорення переходу всього сільськогосподарського виробництва, включаючи й дрібних товаровиробників, на ринкові засади. Колективне землеволодіння, яке на початку ХХ ст. сучасники майже однотайно (включаючи і марксистів) визнавали істотним гальмом прогресу на селі<sup>1</sup>, все більше відходило в минуле. Якщо статистика 1905 р. зафіксувала в українських губерніях 1 313 984 двори з общинною формою землеволодіння (43,6%), то протягом 1906–1914 рр. 1 403 725 дворів звернулися до відповідних органів з проханням здійснити те чи інше землевпорядкування. Станом на 1 січня 1916 р. землевпорядними органами було створено 981 697 хутірських і відрубних господарств<sup>2</sup>. Отже, за десять років реформи чинне на той час законодавство і цілеспрямована робота центральних та місцевих органів державної влади забезпечили в Україні майже повсюдний перехід від колективного до індивідуального землеволодіння з правом вільного продажу (оренди, застави, дарування) належної власнику земельної ділянки. Як відомо, тогочасне законодавство (на відміну від Земельного кодексу України 1999 р.) дозволяло купувати сільськогосподарські угіддя всім, за винятком євреїв, особам.

<sup>1</sup> Див.: *Симонова М. С.* Кризис аграрной политики царизма накануне первой российской революции. – М., 1987. – С. 5, 6, 192.

<sup>2</sup> Див.: *Якименко М., Краснікова О., Селіхов Д.* Приватизація селянської надільної землі в Україні 1906–1917 рр.: причини, зміст, недоліки // Економіка України. – 1977. – № 7. – С. 66–67.

У 1974 р. А. Анфімов та І. Макаров опублікували статистичні дані щодо питомої ваги іноземців серед земельних власників 47 губерній європейської частини Російської імперії. За їх підрахунками станом на 1 січня 1905 р. іноземці мали у своєму розпорядженні 320,9 тис. десятин землі (0,3% всіх приватновласницьких земель), а станом на 1 січня 1915 р. — 448,6 тис. десятин (0,4%)<sup>1</sup>. Що ж до українських чорноземів, то станом на 1 січня 1915 р. іноземці купили їх всього



959,7 десятин, або 0,3% всієї придбаної за той час різними способами землі<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Анфимов А. М., Макаров И. Ф.* Новые данные о землевладении Европейской России // История СССР. – 1974. – № 1. – С. 85.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 97.

Результати сталинської аграрної реформи, яка була розрахована на “20 років спокою”, дослідники оцінюють по-різному. Якщо одні з них заперечують наявність будь-яких успіхів реформи, то інші, навпаки, вказують на зримі її результати. Є й такі, хто відмовляється від категоричних оцінок через незавершеність реформаторських ідей внаслідок вступу Росії у воєнні дії 1914 р., що привели, врешті-решт, до розвалу Російської імперії у 1917 р.

У цій статті немає можливості проаналізувати аргументацію позицій щодо цього питання різних сторін, однак очевидним є те, що царська Росія за роки реформи істотно збільшила виробництво сільськогосподарської продукції, щорічно нарощуючи її експорт за кордон. Станом на 1 січня 1914 р. частка Російської імперії складала понад 50% світового виробництва жита, понад 25% — пшениці, вівса та картоплі<sup>3</sup>. Валове виробництво зерна у 1913 р. перевищувало на третину виробництво зернових у США, Канаді та Аргентині разом узятих. Надлишок хліба навіть у 1916 р., коли йшла війна в імперії, складав 1 млрд пудів<sup>4</sup>. Після створення у 1930 р. колгоспно-радгоспної системи Радянський Союз, як відомо, щорічно зазнавав труднощів з продовольством, розпочавши у 1963 р. імпорт зерна. Всі спроби забезпечити країну продовольством згідно з широко розрекламованою програмою 1982 р., розрахованою до 1990 р., закінчилися крахом. Чи потрібні ще якісь аргументи на користь процесу приватизації в аграрному секторі економіки, яка може, як показує історичний досвід, забезпечити створення високоефективного, а отже, конкурентоспроможного виробництва?

<sup>3</sup> Див.: *Измestъева Т. Ф.* Россия в системе европейского рынка. Конец XIX — начало XX в. – М., 1991. – С. 61.

<sup>4</sup> Див.: *Попов Г. О.* О сталинской аграрной реформе // Наука и жизнь. – 1997. – № 1. – С. 46.

*Надійшла до редколегії 11.04.2000*

***А. Гетьман***, професор НЮА України

**Екологічні права людини:**