

# **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА ОПЛАТИ ПРАЦІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ СЕЛЯНСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.**

**Волошкевич Г. А.**

*ORCID ID: 0000-0003-2729-251X*

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри державно-правових дисциплін*

*Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

*м. Черкаси, Україна*

З моменту прийняття рішення про проведення селянської реформи та юридичного оформлення нової ланки управління в Російській імперії, у політичних та наукових колах відбувалася дискусія з приводу джерел фінансування новоутворених органів.

Одна частина виступала за те, щоб держава взяла на себе повне фінансування органів селянського самоврядування, що на їх думку повинно було забезпечити контроль за новообраними посадовцями (старостами, старшинами, суддями) зі сторони царської адміністрації та зменшити рівень впливу селянської громади. Зокрема, на думку О.А. Преображенського, утримання посадових осіб органів селянського самоврядування повинно бути чітко здійснюватися губернатором, щоб «зменшити залежність від виборців». Корисність цього підходу, вчений вбачав у тому, що державне фінансування сприятиме посиленню адміністративної влади старшини, оскільки «ніяк не пов'язується з виборним началом» [1, с. 18-19].

Однак, ідея фінансування заробітних плат посадових осіб селянського самоврядування не знайшла підтримки у значної частини як ліберальної, так і консервативно налаштованої громадськості. Ліберальна частина реформаторів цілком справедливо вважала, що встановлення фінансового контролю за діяльністю органів самоврядування означатиме урізання і без того незначної їх самостійності. Консерватори не бажали нести додаткові витрати з бюджету на утримання величезного штату посадовців сільського та волосного рівнів, вибачаючи за доцільне направляти кошти, що надходили з села на розвиток промисловості та інфраструктури.

Як наслідок, питання визначення розміру та порядку фінансового забезпечення посадових осіб селянського самоврядування було покладено на саму сільську громаду, шляхом прийняття відповідних рішень на сільських та волосних сходах. Означені повноваження представницьких органів самоврядування знайшли своє закріплення у

статтях Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності від 19.02.1861 р. (Далі – Загальне положення). Так, ст. 123 Загального положення визначала право встановлювати постійне жалування сільським старостам та їх помічникам, ст. 93 Загального положення – волосним суддям [2].

Загалом, передачу питання про визначення порядку фінансування до розпорядчих органів селянського самоврядування, загалом, було цілком логічною і доцільною дією, оскільки саме вони могли виражати колективну волю громади, що відповідає історичним традиціям селянства. Крім того, це також відповідало і основній сфері їх діяльності, оскільки до компетенції сільських та волосних сходів було віднесено вирішення про визначення сум на громадські витрати та контроль за їх використанням.

Водночас, свідомо чи несвідомо при формулюванні відповідних норм законодавець допустив чимало прогалин, що негативно вплинуло на практику фінансування діяльності сільських та волосних установ.

По-перше, у законодавстві не були окреслені мінімальні та максимальні розміри посадових окладів, премій та інших виплат посадовим особам. Як наслідок, досить швидко виявилось, що селяни не прагнуть до забезпечення належної фінансової самостійності своїх старост та старшин і призначають їм порівняно невисоку заробітну плату. Так, у Чернігівській губернії плата сільським старостам коливалась від 30 до 50 карбованців на рік, а у окремих населених пунктах, громада взагалі відмовлялась призначати йому зарплату, аргументуючи це тим, що жителі виконують за старосту натуральні повинності [3, с. 253–254]. Аналогічною була і ситуація з суддями волосних судів, на утримання яких переважно виділялося від 5 до 100 крб. на рік, однак у більшості випадках – до 50 карбованців, що було явно недостатньо для зацікавлення селян у роботі на цій посаді [4, с. 520].

По-друге, законодавство дозволяло селянам взагалі відмовитися від призначення посадових окладів, натомість замінивши їх пільгами на власний розсуд. Так, у ст. 93 Загального положення, у якому обговорювалось питання про матеріальне забезпечення волосних суддів, зазначалось, що сход призначає винагороду суддям «якщо він вважає за потрібне» [2]. Історичні джерела надають нам чимало прикладів коли селяни з «радістю» використовували надану їм можливість і відмовлялися суддям у офіційній заробітній платні. Так, зокрема, типовим у цьому відношенні є постанова волосного сходу Бреусівської волості Кобеляцького повіту Полтавської губернії, на якому селяни більшістю голосів відхилили пропозицію внесену земським начальником про асигнування коштів на утримання місцевого волосного суду [5, с. 65]. Кропивнянський волосний сход цієї ж

губернії, також постановив не виплачувати ніякої платні волосним суддям, а натомість звільнити їх від виконання натуральних повинностей [4, с. 315].

Прагнення селян покращити своє матеріальне становище за рахунок зменшення видатків на утримання посадових осіб органів селянського самоврядування не повинно сприйматися як примітивна жадібність або бажання зекономити кошти. Оцінку таких дій слід здійснювати з врахуванням історичного контексту прийнятого рішення та соціально-економічних умов життя селянства у другій половині XIX ст.

Створюючи селянські органи самоврядування, держава при вирішенні питання про фінансування їх діяльності, переклала весь фінансовий тягар на плечі самих селян. Селяни несли обов'язки по виплаті викупних платежів, сплаті держаних податків та інших виплат. Так, за підрахунками проведеними, як дореволюційними, так і сучасними дослідниками, реальний розмір селянських платежів становив від 60 до 90% їх чистого прибутку [6, с. 795-796; 7, с. 132]. За таких умов складно було звинуватити їх у прагненні зекономити частину зароблених коштів, враховуючи й той факт що розмір платежів на волосні та сільські потреби становив значні суми. Так, в Чернігівській губернії у 1881 році загальна сума мирських платежів на волосні потреби складала 165878 руб 87 коп. Майже 1/3 цієї суми (51103 руб. 50 коп. (30, 8%)) йшла на утримання волосних писарів та їх помічників. Наступну значну суму витрат складала кошти на заробітну плату волосних старшин і кандидатів у засідателі – 37140 руб 32 коп. (22, 3 %). Таким чином, як бачимо майже половина суми зібраної на потреби волості йшла на утримання службовців волосних правлінь [8, с. 96].

Водночас, визнавати дії спрямовані на скорочення видатків на оплату праці посадовим особам селянського самоврядування, на наш погляд, немає жодних підстав. Виграш від скорочення фінансування цієї статті видатків був значно меншим, ніж ті суми, які втрачали селянами внаслідок зловживань посадових осіб, що таким чином намагались надолужити втрачене. Так, не випадково, що саме в цей період зростає рівень корумпованості сільських посадовців та збільшується кількість корисливих злочинів вчинених ними. Так, аналіз архівних матеріалів дає підстави стверджувати, масовим явищем в українських губерніях стали розтрата товариських коштів, хабарництво, зловживання владою тощо. Повідомлення про подібні випадки надходили з Чернігівської, Полтавської та інших лівобережних губерній України [9, арк. 2-5; 10, арк. 9].

Крім того, подібна політика призводила до зростання впливу на посадових осіб місцевих поміщиків, які прикриваючись прагнення полегшити становище селян, брали на себе зобов'язання виплачувати

посадовцям грошову винагороду за їх діяльність. Роблячи старшин та суддів фінансово залежними від себе, поміщики отримували можливість і контролювати через них усю сільську громаду.

Таким чином, проведений аналіз показує, що у пореформений період існувала серйозна проблема належного забезпечення фінансування оплати праці посадових осіб органів селянського самоврядування. Об'єктивні (наявність фінансових зобов'язань перед державою) та суб'єктивні (ставлення до виконання цих обов'язків, як громадської повинності) чинники обумовлювали малий розмір виділених коштів, низький рівень заробітної платні, що в подальшому створювало значні проблеми у функціонуванні органів селянського самоврядування.

### Література:

1. Преображенский Ф.А. Вопросы крестьянского самоуправления. Сельские учреждения и должностные лица. М.: Унив. тип., 1893. 93 с.
2. О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости: Высочайше утвержденное Общее Положение от 19.02.1861. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1863. Собр. 2, т. XXXVI. Ч. 1. № 36657.
3. Труды Черниговского губернского комитета о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т.XLVII. Спб., 1903. С. 253–254.
4. Труды комиссии по преобразованию волостных судов. Т. IV: Харьковская и Полтавская губернии. СПб., 1873. 755 с.
5. Крестьянское движение в России в 1890 – 1900. М.: Наука, 1960. 725 с.
6. Труды Полтавского губернского комитета о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т.XXXII. Спб., 1903. 830 с.
7. Якименко М.А. Економічна ефективність індивідуального селянського (фермерського) господарства Лівобережної України в епоху утвердження в розвитку ринкових відносин (1861 – 1917 рр.). Український селянин. 2001. Випуск 3. С. 131-135.
8. Русов А.А. Описание Черниговской губернии: В 2 т. Чернигов: Б.и., 1899. Т. 2. 377с. + 127 Прил.
9. Державний архів Чернігівської області. Ф.185. Оп. 1. Спр. 46.
10. Державний архів Полтавської області. Ф.1014. Оп.1. Спр. 2.