



## ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛТАВСЬКОГО ЗЕМСТВА У ПЕРІОД ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1914 – 1916 рр.)

**А. І. КОЗАЧЕНКО,**

*канд. юрид. наук,*

*доцент кафедри теорії права та конституційного права,*

*Полтавський юридичний інститут*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого,*

*м. Полтава*

*Розкрито особливості діяльності земства за умов воєнного положення та намагання уряду Російської імперії максимально ефективно використовувати земства для військових потреб. Основною метою діяльності земства було виконання військових замовлень уряду, що стало причиною фінансового банкрутства земства.*

**Ключові слова:** земство, місцеве самоврядування, губернатор, воєнне становище, мобілізація, продовольча криза.

Діяльність земського самоврядування на теренах Російської імперії у часи Першої світової війни залишається недостатньо вивченою. Серед праць сучасних науковців з цієї проблематики заслуговують на увагу роботи В. Ф. Абрамова, К. Мацузато [6] та Г. А. Герасименка [1].

Метою статті є розкриття особливостей організаційно-управлінської діяльності земського самоврядування в період Першої світової війни на прикладі Полтавського земства.

У зв'язку з початком Першої світової війни відповідно до «Правил про місцевості, оголошених такими, що перебувають на воєнному становищі» від 18.06.1892 р. іменним указом від 20.07.1914 р. на воєнний стан було переведено Волинську, Подільську, Київську, Таврійську і Херсонську губернії України. На території Полтавської губернії під дію цього указу підпадали Золотоніський, Переяславський і Кременчуцький повіти [5, с. 15]. Згідно з Правилами, управління губернією зосереджувалося в руках воєнного командування, генерал-губернатора або губернатора. Їм належало право видавати обов'язкові для всіх розпорядження та скасовувати будь-які постанови земського і міського

самоврядування. За ст. 19 Правил генерал-губернатор або губернатор могли дозволяти, призупиняти або забороняти проведення земських зборів, визначати питання, що підлягають вилученню з обговорення, усувати з посад земських гласних, призупиняти роботу періодичних видань [10, с. 480–483]. На тій території Російської імперії, де не було встановлено воєнний стан, указ від 24.07.1914 р. «Про прийняття виняткових заходів до посиленої охорони в усіх місцевостях імперії порядку і громадської безпеки» оголошував стан надзвичайної охорони [5, с. 58]. Тому в період війни діяльність земств набула певної специфіки, що визначалося умовами воєнного становища та намаганням уряду використовувати земства для військових потреб.

У цей час переважна частина земців відмовилася від опозиційної діяльності та активно підтримувала царський уряд. Це сприяло тому, що під час Першої світової війни відбулося розширення повноважень і функцій земських установ. Царський уряд делегував земствам значну частину функцій місцевої адміністрації: військово-промислові заготівлі, лікування поранених, допомогу біженцям, організацію проведення евакуації.

Земства виконували функцію місцевої адміністрації з мобілізації військовозобов'язаних та розквартирування військ і згодом перетворилися на основну мобілізаційну установу на місцях. Тому селяни вважали земських службовців основними винуватцями тотальної мобілізації. Земські агрономи, окрім виконання своїх прямих обов'язків, вирішували питання розподілу цукру за картками, проводили всеросійський сільськогосподарський перепис, здійснювали заготівлю продуктів харчування і фуражу для потреб армії. Спочатку заготівля проводилася на комерційній основі, а згодом перетворилася на примусову, що викликало незадоволення населення. Рішенням уряду на земства покладалося надання грошової і матеріальної допомоги біженцям та сім'ям військовослужбовців. Земства брали участь у роботі громадських організацій, які надавали допомогу особам, постраждалим від війни. Як зазначав у своїх спогадах П. М. Мілюков, земства перебрали на себе значну частину обов'язків держави з утримання військово-санітарних установ та

шпиталів [9, с. 401].

Така діяльність відволікала земства від виконання ними своїх основних обов'язків. Поступово відбувався занепад земського господарства, скорочувалися обсяги земських прибутків й одночасно зростали видатки. Станом на 1915 р. близько 26 % свого бюджету земства витрачали на військові потреби. Це змушувало їх брати кредити на умовах, які не відповідали їх фінансовим можливостям. Наприклад, Полтавське губернське земство на початок 1917 р. заборгувало кредиторам понад 3 млн крб. [3, с. 1].

Одним із найважливіших питань матеріального забезпечення армії було регулярне постачання продуктів харчування. Восени 1914 р. Рада міністрів доручила Головному управлінню землевпорядкування і землеробства закупляти хліб для потреб фронту безпосередньо у виробників [6, с. 150]. У губерніях було запроваджено посади головноуправляючих із закупівлі хліба, на які призначались голови губернських земських управ. У такий спосіб царський уряд залучив земські органи до заготівлі та постачання хліба для потреб фронту. Заготівля хліба проводилася земствами і сільськогосподарськими кооперативами на комерційній основі за ринковими цінами. Полтавська, Чернігівська і Київська губернії з питань забезпечення Південно-Західного фронту продуктами харчування підпорядковувалися військовій владі. Тому заготівля хлібу для інших регіонів Російської імперії тут не проводилась.

Уже на початку серпня 1914 р. земства розпочали активно працювати для потреб діючої армії. Так, 8 серпня економічна рада при Миргородській повітській земській управі розглянула питання про поставку продуктів харчування армії. Вона ухвалила рішення про те, які саме продукти необхідно поставляти, за якою ціною, розробила механізм заготівлі та вирішила питання про поширення відповідної інформації серед виробників. Під час наступного засідання економічної ради Миргородська земська управа узгодила з виробниками механізм постачання армії продуктів харчування. 24.08.1914 р. при Зіньківській повітській земській управі відбулася нарада з питання постачання армії зернових продуктів [11, с. 15-16].



На початку 1915 р. в промислових центрах Росії розпочалася продовольча криза. З метою налагодження безперебійного постачання продуктів харчування указом від 17.02.1915 р. передбачалося застосування примусових заходів: встановлення твердих цін, проведення реквізицій і заборона несанкціонованого вивозу продуктів за межі окремих адміністративно-територіальних одиниць (губерній, повітів, волостей) [6, с. 166]. Урядові заходи мали на меті відмову від заготівлі хліба на комерційній основі та запровадження з цією метою воєнно-заготівельних заходів. Уряд надав земствам повноваження не лише закупляти хліб, регулювати залізничні перевезення, мобілізувати місцевих торговців та мірошників. Користуючись законодавчою забороною вивозу хліба за межі губернії, Полтавське земство, як і інші аграрні губернії, намагалося в першу чергу зберегти продукти харчування для потреб місцевої громади.

Під час чергового засідання губернські земські збори у 1915 р. ухвалили постанову «Про боротьбу з дорожнечою». Збори надали «надзвичайні» повноваження бюджетній земській комісії та поставили перед нею завдання розробити заходи для подолання продовольчої кризи. Постанова містила положення про те, що «уряд повинен звернути увагу на спекуляцію з боку промисловців, фабрикантів, заводчиків і порушити клопотання про вжиття найсуворіших заходів» до спекулянтів. Земство пропонувало уряду запровадити особливий податок за умов воєнного часу на надприбутки. З метою своєчасного постачання продуктів харчування населенню інших губерній пропонувалося якнайшвидше врегулювати функціонування залізничного транспорту.

Невдачі на фронтах та погіршення соціально-економічної ситуації в країні змусило царський уряд за умов воєнного часу створити в серпні 1915 р. спеціальний орган державної влади та управління – Особливу нараду. До її складу входили особливі наради з питань оборони, шляхів сполучення, палива і продовольчих справ. На місцях діяли уповноважені особливих нарад, які мали право створювати губернські та повітові наради. Найтісніше земства співпрацювали з уповноваженим особливої наради з продовольчих справ, яка

повинна була здійснювати нагляд за постачанням армії продуктів харчування. У зв'язку з тим, що Полтавська губернія не мала труднощів із забезпеченням продуктами харчування, продовольчі наради тут було запроваджено лише у квітні 1916 р. Повітові продовольчі наради здебільшого розглядали питання про постачання продуктів фронту, забезпечення продуктами місцевого населення, ввіз та вивіз продуктів за межі повіту.

За ініціативою промисловців для забезпечення армії озброєнням, воєнно-технічними засобами, спорядженням, продуктами харчування 04.06.1915 р. було створено Воєнно-промисловий комітет. Центральному воєнно-промислому комітету підпорядковувалися окружні та місцеві воєнно-промислові комітети. До складу обласних та місцевих воєнно-промислових комітетів входили представники від земств. Земські управи укладали з воєнно-промисловими комітетами угоди про виробництво та постачання продукції для армії.

20.07.1915 р. губернські земські збори ухвалили Положення про «Полтавський губернський та повітові воєнно-промислові комітети». Згідно з Положенням до складу губернського комітету входили голова і члени губернської земської управи, голови повітових управ, троє губернських гласних, міські голови Полтави і Кременчука, представники Кременчуцького воєнно-промислового комітету та військових відомств. До його функцій відносилось вирішення питань постачання армії зброї, технічних засобів, спорядження, розподіл замовлень, встановлення цін на продукцію, питання трудової мобілізації населення, організація праці військовополонених. Губернський воєнно-промисловий комітет формував виконавчий орган – виконавчу комісію у складі голови і членів губернської управи і трьох губернських гласних. У повітах формувалися повітові воєнно-промислові комітети у складі голови і членів повітової земської управи. На повітові комітети покладался нагляд за виконанням військових замовлень, прийомка готової продукції та відправка продукції замовнику [7, с. 12-13].

У зв'язку з продовольчою кризою та прогнозованим скороченням посівних площ навесні 1916 р. уряд восени 1915 р. ухвалив рішення про

залучення земської статистики до проведення всезагального агрономічного перепису. На початку 1916 р. за рішенням Особливої наради з продовольчих справ земських статистиків було залучено для перепису домашньої худоби селян. Після обговорення і схвалення земськими зборами статистичні дані бралися за основу при заготівлі м'яса для фронту. 03.04.1916 р. Міністерство землеробства видало постанову про проведення всезагального перепису робочої сили, худоби, посівних площ, продовольчих і кормових запасів [8, с. 176]. Цей перепис дослідник земства К. Мацузато назвав «безпрецедентним переписом у російській історії» [6, с. 177]. Його проводили земські статистики і результати перепису були використані земствами для захисту власних економічних інтересів та забезпечення продуктами харчування місцевого населення губернії, повіту та волості. Так, за даними Міністерства землеробства, в Полтавській губернії за умов продовольчої кризи на початку 1917 р. були надлишки борошна [6, с. 189].

У травні 1916 р. Полтавське губернське земство ухвалило «Правила діяльності закупівельного бюро, організованого при губернській земській управі для забезпечення населення предметами першої необхідності». На закупівельне бюро покладалося завдання здійснювати закупки продуктів харчування у виробників та доставляти їх на земські склади. Зі складів товари повинні були відпускатися повітовим земствам, об'єднанням земств та кооперативам з націнкою не вище 1 % [2, с. I-II]. У такий спосіб земство намагалось забезпечити продуктами харчування місцеву громаду.

Як вважає К. Мацузато, своєю діяльністю земства по суті зірвали урядові плани заготівлі хліба восени 1916 р., що потягнуло за собою продовольчу кризу в центральних регіонах, промислових та адміністративних центрах Росії наприкінці 1916 р. Це, у свою чергу, призвело до політичної кризи на початку 1917 р., що вилилось у лютневу буржуазно-демократичну революцію [6, с. 184].

Але автор не поділяє висновки К. Мацузато, адже жодних звинувачень земств з боку уряду щодо неефективності їх роботи не було. Навпаки, як свідчать джерела, діяльність органів земського самоврядування влаштовувала



уряд. Наприклад, губернатор Р. Г. Моллов під час відкриття чергової сесії Полтавських губернських земських зборів 25 січня 1917 р. позитивно оцінював діяльність земського самоврядування: «земські заклади за минулий рік здійснили виключно велику плідну роботу для обслуговування різноманітних потреб армії» [3, с. 4]. Земські збори у січні 1917 р. ухвалили таку постанову, запропоновану головою губернської управи С. С. Іваненком: «Робота земства з постачання може бути плідною лише за умови усунення тих непорядків, які встановлені більшістю членів законодавчих палат і є наслідком неузгодженості дій уряду і недовір'я влади до роботи громадських організацій» [3, с. 14]. П. М. Мілюков у своїх спогадах зазначав, що діяльність земських установ у період війни була значно ефективнішою порівняно з діяльністю державних органів [9, с. 401].

Не вважають причиною продовольчої кризи в Російській імперії 1916 – початку 1917 рр. й інші дослідники цього періоду. Так, І. П. Лейберов і С. Д. Рудченко вагомими причинами кризи називають: 1) брак робочої сили в аграрній галузі через мобілізацію селян. За результатами перепису 1916 р., сільське населення скоротилося на 40 %; 2) скорочення виробництва та імпорту сільськогосподарських машин. Станом на 1916 р. виробництво скоротилося на 25 %, імпорт – майже на 50 %; 3) майже повністю припинилося ввезення на територію Росії мінеральних добрив; 4) позбавлення селян засобів праці внаслідок мобілізації коней [8, с. 13].

Незважаючи на воєнне становище у період війни послабився контроль з боку держави за дотриманням земствами законодавства. Згідно з урядовою постановою губернатори делегували наглядові функції за діяльністю земств віце-губернаторам. Губернські із земських і міських справ присутствія у період війни не звертали уваги на порушення земствами законодавства, якщо це було пов'язано з вирішенням військових справ. Наприклад, губернатор Р. Г. Моллов не став вносити протест на перевищення 3 % кошторису повітовими земствами у 1916 р., мотивуючи своє рішення інфляцією і тим, що кошти використовувалися земствами переважно для потреб армії [3, с. 3-4].

Таким чином, у часи Першої світової війни діяльність земств набула певної специфіки, що визначалося умовами воєнного стану та намаганням уряду максимально ефективно використовувати земства для військових потреб. За умов війни набув розвитку процес одержавлення земств, який розпочався з проведенням земської контрреформи 1890 р. Це виявилось в широкому делегуванні царським урядом адміністративних повноважень земським установам. Відбувся черговий етап зближення державних органів і установ земського самоврядування. Для співпраці з військовими відомствами було створено земські губернські та повітові військово-промислові комітети. Земства відійшли від демократичних принципів організації місцевого самоврядування. Головною метою їх діяльності стало виконання військових замовлень уряду, а не забезпечення розвитку місцевих громад. Збільшився кількісний склад земських управ і поглибився процес їхньої бюрократизації. Тому земства втратили довіру і підтримку з боку населення. Упродовж трьох років війни відбувався занепад земського господарства, збільшувалися суми «недоїмок» – несплачених земських податків, скорочувалися обсяги земських прибутків й одночасно зростали видатки. Як наслідок Полтавське губернське та повітові земства з ефективних органів місцевого самоврядування й успішних господарських суб'єктів перетворилися на фінансових банкрутів. Земства дбали про захист власних економічних інтересів та забезпечення продуктами харчування місцевого населення. Але їх діяльність не можна вважати причиною зриву урядових планів заготівлі хліба восени 1916 р., що спричинило продовольчу кризу в основних промислових та адміністративних центрах Росії наприкінці 1916 р. та політичну кризу на початку 1917 р.

#### **Список літератури:**

1. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 264 с.
2. Журнал чрезвычайного Полтавского губернского земского собрания, 24.05.1916 г. – Полтава : Типо-литограф. И. Л. Фришберга, 1916. – 21 с.
3. Журнал Полтавского губернского земского собрания 52-го очередного созыва 1916 г. – Полтава : Типо-литограф. И. Л. Фришберга, 1917. – Розд. паг.
4. Журнал Полтавского чрезвычайного губернского земского собрания, 20 мая 1915 г. – Полтава : Тип. И. Л. Фришберга, 1915. – Розд. паг.



5. Законодательные акты, вызванные войною 1914-1915 гг. / сост. О. И. Авербах. – Т. 1. – Пт. : Тип. Петроград. Тов-ва печат. и изд. дела «Труд», 1916. – 700 с.
6. Земский феномен: политический подход / под. В. Ф. Абрамова, А. А. Ярцева, К. Мацузато. – Саппоро : Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. – 198 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://src-h.slav.hokudai>.
7. К организации Полтавского земского военно-промышленного комитета, 20 июля 1915 г. – Полтава : Типо-литограф. И. Л. Фришберга, 1915. – 27 с.
8. Лейберов И. П. Революция и хлеб / И. П. Лейберов, С. Д. Рудченко. – М. : Мысль, 1990. – 222 с.
9. Милюков П. Н. Воспоминания / П. Н. Милюков. – М. : Политиздат, 1991. – 528 с.
10. О местностях, объявляемых состоящими на военном положении 1892 г. // ПСЗ. – Собр. 3. – Т. XII. – № 8757. – СпБ, 1895. – С. 479–483.
11. Совещание при Зеньковской уездной управе по вопросу о поставке в армию зерновых продуктов, 24.08.1914 г. // Полтавские агрономические известия. – 1915. – 15 янв. – № 1. – С. 15-16.

**Козаченко А. И. Особенности деятельности Полтавского земства в период Первой мировой войны (1914 – 1916 гг.).**

*Раскрыто особенности деятельности земства в условиях военного положения и стремления правительства Российской империи максимально эффективно использовать земства для военных нужд. Главной целью деятельности земств было выполнение военных заказов правительства. Это стало причиной финансового банкротства земств.*

**Ключевые слова:** земство, местное самоуправление, губернатор, военное положение, мобилизация, продовольственный кризис.

**Kozachenko A. I. Peculiarities of Poltava Zemstvo Activity during World WarI (1914 – 1916).**

*The article reveals peculiarities of the zemstvo activity under martial law and aspirations of the government of the Russian Empire to make the best use of the state of martial law for military necessity. The main aim of their activity was execution of military orders of the government. This caused insolvency of zemstvos.*

**Key words:** zemstvo, local self-government, governor, state of martial law, mobilization, food crisis.

**Розширена анотація**  
**статті Козаченка А. І. на тему: «Особливості діяльності земства у період**  
**Першої світової війни (1914-1916 рр.)»**

**Kozachenko A.I.**, Candidate of Law, Associate Professor, Poltava Law Institute  
of Yaroslav the Wise National Law University, Poltava

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**Peculiarities of Poltava Zemstvo Activity during World War I (1914 – 1916)**

**Problem setting.** The problem of zemstvo self-government activity during World War I remains understudied.

**Recent research and publications analysis.** Works by V.F. Abramov, H.A. Herasymenko, K. Matsuzato are noteworthy among modern scientists researching this problem.

**Paper objective.** The article objective is characteristic of features of the organizational and management zemstvo self-government activity during World War I by example of Poltava zemstvo.

**Paper main body.** Because of World War I outbreak, a state of martial law was proclaimed on the territory of Zolotonosha, Pereyaslov, Kremenchug counties of Poltava province and a state of emergency protection – on the territory of other counties. It gave the Governor-General, Governor and military commanders a right to prohibit conducting zemstvo assemblies, identify issues to be withdrawn from assembly discussion, remove zemstvo councilors from office, suspend periodicals operation.

During World War I, zemstvo activity acquired some specificity determined by the terms of the state of martial law and the Government's attempts to use zemstvos for military purposes. The Tsarist Government delegated a considerable part of local administration functions to zemstvos: work of military-industrial preparations, treatment of wounded, assistance to refugees, organizing of evacuation conducting. Zemstvos served as a local administration to mobilize for military service, to quarter troops and later turned into a major mobilization local institution. That is why peasants considered zemstvo employees to be the main culprits of total mobilization. In addition to their regular duties, zemstvo agronomists decide on distribution of sugar on cards, conducted All-Russian agricultural census, performed food and fodder provision for the army.

**Conclusions of the research.** In the context of war, a process of further zemstvo nationalization and bureaucratization developed that was manifested in a broad delegation of administrative powers by the Tsarist Government to zemstvo institutions. Zemstvo provincial and county military-industrial committees were established for cooperation with war departments. Zemstvos deviated from democratic principles of local self-government organization. Implementation of the military orders of the Government but not provision of local communities' development became the main purpose of their work. That is why zemstvos lost confidence and support of the population.

During three years of the War, there was a decline in the zemstvo economy, increase in an amount of «arrears», outstanding zemstvo taxes, volumes of zemstvo income reduced with simultaneous expenditure increase. As of 1915, zemstvos spent about 26 % of its budget for war requirements. It made zemstvos to borrow on terms which did not meet their financial capacity. As a result, Poltava provincial and county zemstvos became financial bankrupts. Zemstvo activity can not be considered a cause of breakdown of Government grain harvesting plans in autumn 1916 that caused a food crisis in the major industrial and administrative centers in the late 1916 and a political crisis in early 1917.

**Key words:** zemstvo, local self-government, governor, state of martial law, mobilization, food crisis.