

Булгаков А. О.,
кандидат юридичних наук, асистент
кафедри історії держави і права
України та зарубіжних країн
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У ХОДІ ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ ЗА ЧАСІВ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1920 рр.

Особливої уваги заслуговує період роботи Української Центральної Ради. Вона виникла на революційній хвилі народного піднесення, котра ставила перед собою завдання перебудови суспільного ладу на основі невід'ємного права українського народу на самовизначення і відродження державності. Як зазначав В. О. Румянцев, за рік існування Центральної Ради разом з усією Україною пройшла шлях від підданства – через автономію – до незалежної держави і всі зусилля відбивалися в її Універсалах. Було створене правове поле усіх гілок влади та структур. Про-

фесор В. М. Єрмолаєв зазначав, що за правління Української Центральної Ради було прийнято близько 130 законів та інших законодавчих актів. III Універсалом було проголошено створення Української Народної Республіки, а також скасування права власності на землю. Буквально через тиждень, Генеральний Секретаріат розповсюдив офіційне роз'яснення до Універсалу, у якому зазначалося, що скасування приватної власності на землю й перехід її до трудового народу слід розуміти так: право власності на ці землі переходить до народу Української Республіки. Отже, від дня опублікування Універсалу колишнім власникам заборонялося землю продавати, купувати, закладати, дарувати чи передавати будь-кому у власність іншим способом, оскільки ці землі визнаються Українською Центральною Радою такими, що належать не окремим особам чи інституціям, а всьому трудящому народу, причому скасування власності, як і весь земельний лад в Україні, мають підтвердити й остаточно встановити Українські Установчі Збори. Цим документом визначалося, що земля має особливу цінність і є загальносуспільною власністю. Однак за власність на землю до 50 десятин не скасовувалася.

Як відомо, лідери Центральної Ради постійно декларували прагнення розбудувати Українську державу на соціальних засадах. М. Грушевський, зокрема, рішуче виступав проти самого поняття «святість прав на землю». Особливе заперечення у нього викликала ідея приватної власності на землю. Він висловлював сподівання на те, що настане час, коли «власність на землю, торгівля землею» вважатимуться явищем таким же ненормальним, як «власність на людину-раба». Серед урядовців також були й такі, хто не поділяв думки про скасування земельної власності, і тому між урядом і земельним секретаріатом виникли непорозуміння. Протилежний табір урядовців, зокрема К. Мацієвич та Б. Мартос, вважав, що скасування земельної власності буде згубним для розбудови УНР.

На підставі III Універсалу був прийнятий Тимчасовий Земельний закон (далі – Земельний закон) від 18 січня 1918 р., який складався із 3 розділів і 33 параграфів. Його загальними положеннями закріплювалося, що право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами скасовується, і вони переходять у власність народу УНР. Право користування мали усі громадяни без обмежень віросповідання, статі чи національності, але мали й обов'язок дотримуватися правил цього Закону. Також було встановлено, що плата за використання земель не стягується.

Відповідно до ст. 4 Земельного закону міські землі були передані в розпорядження місцевому самоврядуванню, а інші – сільським громадам, волосним, повітовому і губернському земельному комітетам у межах їхньої компетенції. За ними було закріплено обов'язок з охорони природних багатств землі від виснаження і вживання заходів щодо їх примноження. За бажанням громадян вищезазначені органи повинні були забезпечувати їх право на користування землями. Землі надавалися під забудову окремим особам, товариствам, громадським установам, для розміщення торговельних і промислових підприємств, а також приватного господарства. А у випадках порушення землекористувачами правил охорони землі від виснаження земельні комітети могли повернути передані раніше площі у громадське користування. Так само й у випадку невикористання земель за призначенням вони переходили у підпорядкування громад і земельних комітетів.

А. Й. Рогожин зазначав, що Земельний закон стимулював підвищення родючості землі, для чого у ст. 16 було встановлене важливе правило, за яким при зміні господарів участків землі всі заведені попереднім господарем і невикористані земельні поліпшення й меліорації сплачуються його основним господарем.

За Земельним законом утворювався Державний меліоративний фонд для здійснення заходів з охорони земель і надання кредитів для розвитку села.

Цей Закон призвів до конфліктів як у самій Центральній Раді, так і в суспільстві. Так, польські поміщики Поділля та Волині вимагали відновлення поміщицького землеволодіння і навіть створювали власні загони, з допомогою яких прагнули повернути землю. На Лівобережній Україні поміщики і заможні селяни на зборах ухвалювали резолюції з вимогами скасувати земельний закон. Зволікання Центральної Ради з розподілом землі призвело до конфлікту з німецькою окупаційною владою. Так, 6 квітня 1918 р. німецький головнокомандувач Г. Ейхгорн без згоди Центральної Ради видав наказ про засів полів і всупереч земельному законодавству Української Центральної Ради повернув право розпоряджатися землею колишнім власникам, чим зводив нанівець результати діяльності земельних комітетів.

Таким чином, за таких історичних умов до кінця реалізувати ідеї, закладені Центральною Радою в законодавстві, не вдалося. Як зазначав А. Й. Рогожин, однією з причин цього була недостатньо послідовна по-

літика Ради. Вона не завжди відповідала інтересам трудящих і незабаром призвела до ослаблення зв'язку Центральної Ради з народом, що зумовило падіння Ради, а згодом і її поразку.

29 квітня 1918 р. відбувся з'їзд хліборобів, який був організований Союзом земельних власників. На цьому з'їзді П. Скоропадського було обрано гетьманом України. Він одразу висловив рішучу відмову від соціальної політики Центральної Ради. Свою політичну програму він виклав у «Грамоті до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р. У ній було закріплено, що право приватної власності як фундамент культури і цивілізації поновлюється повною мірою, а розпорядження колишніх урядів скасовуються. Також будуть вжити заходи із відчуження земель за дійсною їх вартістю у великих власників для наділення земельними ділянками малоземельних хліборобів. З цього приводу В. М. Єрмолаєв зазначав, що антидемократична політика гетьманського уряду викликала невдоволення опозиції, тому коли відбувся відвід австро-німецьких військ з України у зв'язку з розпадом Австро-Угорщини гетьмана Скоропадського було позбавлено військової підтримки.

Після проголошення П. Скоропадським грамоти про зречення 14 грудня 1918 р. Директорія фактично прийшла до влади. Цим актом скасовувалась Українська Держава гетьмана Скоропадського і відновлювалась Українська Народна Республіка, але від УНР часів Центральної Ради бралася лише назва. Форма держави і організація її вищих владних структур принципово відрізнялись від УНР доби Центральної Ради.

Незначних змін земельне законодавство зазнало і під час існування Директорії. 8 січня 1919 р. було прийнято Закон «Про землю в Українській Народній Республіці». Цим Законом підтверджувалося скасування приватної власності з розширенням об'єктів охорони, якими охоплювалися не лише землі, а й ліси. Крім того, документом передбачалася їх передача у загальнонародну власність.

Однак ці законодавчі акти не змогли повноцінно діяти через політичну і військову ситуацію, що ознаменувалася проголошенням України Радянською Республікою і переходом до більшовицького земельного законодавства, а саме до положень Декрету на землю від 27 жовтня 1917 р.

Важливо звернути увагу на становлення основ землеохорони в земельному законодавстві західноукраїнських земель, що були під владою Австро-Угорщини. Земельне законодавство Австро-Угорщини того періоду не мало значних відмінностей від законодавства Російської імперії,

оскільки економічні чинники, які впливали на законодавство обох імперій, були схожі по суті. Однак деякі відмінності все-таки були. Так, М. Д. Вітенко зазначав, що основою економіки Галичини у складі Австро-Угорщини було сільське господарство, а експлуатація землі становила основне джерело прибутків для більшості населення регіону, земельний податок давав 25–30% надходжень до бюджету коронного краю. Л. Я. Коритко було зазначено, що в 1785–1788 рр. в усій Австрійській імперії був проведений поземельний кадастр, який називався «Йосифіканська метрика». Мета його полягала у переписі й оцінці для розподілу державного податку між землевласниками. Він постійно еволюціонував. В його основу покладався чистий дохід з одиниці площі відповідних сільськогосподарських угідь. При обстеженні земельних ділянок, крім генетичних і фізико-хімічних властивостей ґрунтів, враховувалось їхнє положення над рівнем моря, кліматичні умови, шляхи сполучення та ін. Ці показники включались в кадастрові карти. На думку Л. В. Лейби, саме одним із надійних джерел отримання достовірної інформації про земельні ділянки, як тих, що вже зареєстровані у банку даних кадастру, так і тих, що ще треба належним чином облікувати, є інвентаризація земель. Таким чином, за допомогою таких даних виокремлювались більш цінні земельні наділи, що були цікавими для землекористувачів.

Після розпаду Австро-Угорської імперії 19 жовтня 1918 р. утворилася Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). З метою якнайшвидшого вирішення земельного питання ЗУНР також ухвалила низку законодавчих актів, які мали на меті розв'язати цю проблему. Законом «Про вивласнення великих табулярних посіlostей» було започатковано аграрну реформу на селі. Ним установлювався порядок конфіскації земель у великих землевласників. До ухвалення земельного закону у власність народу передавались посіlostі великих землевласників. Кількість землі, що залишалася у власності колишніх поміщиків, не могла перевищувати 200 моргів (1 морг – 0,57 га) Націоналізовані землі переходили в тимчасове управління повітових земельних комітетів, які розподіляли їх між селянами.

14 квітня 1919р. Українська Національна Рада прийняла Закон «Про земельну реформу», який був покликаний остаточно врегулювати аграрні відносини. Закон передбачав: а) збереження принципу приватної власності; б) конфіскацію земель поміщиків, церков, монастирів, різноманітних установ, а також набутих із метою спекуляції та тих, що не обробляли власники своїми силами; в) націоналізовані землі переходили

до державного земельного фонду, а з нього і мали наділятися земельними ділянками безземельні та малоземельні селяни; г) не мали права на отримання землі засуджені за дезертирство з лав української армії, за злочини проти Української Республіки, її збройних сил, а також громадяни інших держав; д) особам, що втратили землю внаслідок націоналізації, передбачалося відшкодування збитків. Без компенсації відбирали землі: а) власників, що боролися проти Української держави; б) становили державну власність Австро-Угорщини; в) отримані у результаті спекуляції в роки війни. На жаль, цей закон ЗУНР не був практично втілений у зв'язку з польською окупацією держави.

Таким чином, у ході визвольних змагань за часів революції 1917–1920 рр. у земельному законодавстві Української Народної Республіки періоду Центральної Ради та УНР часів Директорії вже в загальних рисах закріплювалось формування інституту раціонального використання та охорони земель. Унаслідок низки причин детальної регламентації так і не відбулося.

УДК 340.15(477)
ББК 67.2(4УКР)я431
I-90

Редакційна колегія:

А. П. Гетьман – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (голова); **В. Д. Гончаренко** – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України; **В. М. Єрмолаєв** – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України

*Матеріали друкуються в авторській редакції.
Наведені авторами думки і висновки
можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії.*

Історія державотворчих процесів в Україні та зарубіжних країнах I-90 (до 100-річчя утворення Української Народної Республіки) : зб. наук. ст. та тез повідом. міжнар. наук. конф. (м. Харків, 23 листоп. 2017 р.) / редкол.: А. П. Гетьман (голова), В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв. – Харків : Право, 2017. – 554 с.

ISBN 978-966-937-304-5

Збірник наукових статей та тез повідомлень міжнародної наукової конференції «Історія державотворчих процесів в Україні та зарубіжних країнах (до 100-річчя утворення Української Народної Республіки)» містить дослідження наукових, науково-педагогічних працівників та студентів провідних вищих навчальних закладів України та зарубіжних країн, присвячених актуальним питанням історії державотворчих процесів у різні історичні періоди і особливо за часів Української революції 1917–1921 рр.

Для науковців, аспірантів, студентів, усіх тих, хто цікавиться історією держави і права.

УДК 340.15(477)
ББК 67.2(4УКР)я431

ISBN 978-966-937-304-5

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2017
© Видавництво «Право», 2017