

Стеценко Н. С.,

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

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПИТАННЯ В ПЕРІОД ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Процес земельної реформи, що сьогодні триває в Україні, безсумнівно набуде якісного наповнення за умов урахування історико-правових уроків діяльності Української Центральної Ради в царині вирішення пріоритетних питань щодо: 1) розробки нового земельного законодавства, яке б мало чітко визначити ієрархію органів влади у земельній сфері та їх повноваження; 2) способів управління процесом переходу права власності на землю з подальшим упорядкуванням проблем землекористування.

¹ П. Белецкий. Георгий Иванович Нарбут. – М.:Искусство. – 1985. – 240 с.

Урегулювання земельного питання в період діяльності Центральної Ради в Україні, яка була аграрною країною (селяни складали 80–85% нас.), стало головним завданням на початку української революції 1917–1921 рр. Напередодні, із 44,1 млн десятин загальної земельної площі сільськогосподарського призначення близько 40% становила власність поміщицьких, удільних, казенних, монастирських і церковних господарств. Решта розподілялася між більш ніж 4 млн селянських господарств. У середньому одне неселянське господарство обіймало 476 десятин землі, а одне селянське – 6,6 десятин. Контрастним також було зіставлення поміщицьких і селянських господарств щодо володіння живим реманентом. Якщо на одне поміщицьке господарство припадало 17 коней і 24 голови великої рогатої худоби, то на одне селянське (відповідно) – 1,2 та 1,5. Крім того, із 4 223 638 селянських дворів 2 431 147, або 57,6%, належало до бідних селян, у розпорядженні яких було всього 11,5% землі; 1 273 052, або 30,1% – до середніх, їм належало 22,2% землі; 519 439, або 12,3% – до заможних – 29,6% земельної площі. У середньому, господарство заможного селянина мало 25,4 десятини землі (надільної і купленої), одне середняцьке – 7,7, а бідняцьке – 2,2 десятини [1]. Ця статистика яскраво свідчила про необхідність кардинальних змін у питаннях власності на землю, що визріли у надрах несправедливого та ганебного положення селян. С. П. Шелухін, активний учасник визвольних змагань, стоячи на позиціях розбудови правової держави, вважав, що особа є основою держави і якщо вона пригнічується та принижується, тобто знесилена, то буде знесилена й держава [2, с. 20].

Розуміння членами Центральної Ради важливості створення законодавства знайшло своє відображення вже у Першому Універсалі: «Ніхто краще нас не може знати, чого нам треба й які закони для нас кращі». Поряд із цим у ньому була уже звернута увага і до проблем упорядкування земельних питань: «Ніхто краще наших селян не може знати, як порядкувати своєю землею. І через те ми хочемо, щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, царські, монастирські та інші землі у власність народів, як буде видано про це закон на Всеросійським Учредительнім Зібранні, право порядкування нашими українськими землями, право користуватися ними належало тільки нам самим, нашим Українським Зборам (Соймові)» [3, с. 260–261].

Перший Універсал мав важливе морально-політичне значення для усіх українців, а його положення свідчили, що відродження української

державності почало набувати практичного значення. Це підтверджується тим, що для виконання завдань Першого Універсалу 15 червня 1918 р. було утворено уряд автономної України – Генеральний Секретаріат (з січня 1918 р. – Рада Народних Міністрів), складовою частиною якого було і Генеральне секретарство з земельних справ, керувати яким було обрано представника Соціал-демократичної партії Бориса Мартоса. Основні ж завдання Генеральному секретарству з земельних справ ставилися червневою (1917 р.) Декларацією Генеральному секретарству з земельних справ, а саме: 1) розробка проекту земельного закону на основі рішень Всеукраїнського селянського з'їзду; 2) здійснення організації волосних, повітових і губернських земельних комітетів та рад селянських депутатів [4, с. 324]. Земельні комітети були головним інструментом Центральної Ради у проведенні земельних перетворень на селі. Як відомо, Тимчасовий уряд, прийшовши до влади, не наважувався взяти на себе відповідальність щодо відчуження поміщицького землеволодіння на користь селян, які на той час уже організовувалися у земельні комітети (сільські та волосні), з метою самочинного перерозподілу землі. Щоб запобігти цьому, Тимчасовий уряд своєю постановою включив земельні комітети у державну систему управління та отримав контроль над ними. Губернські та повітові земельні комітети, на відміну від сільських і волосних, мали великі повноваження, що викликало у перших обурення та у кінцевому результаті закінчилося утворенням Українського земельного фонду [5, с. 78–79].

Натиск селян щодо змін у вирішенні земельного питання змусив Центральну Раду у листопаді 1917 р. розробити проект земельного закону, положення якого, по-перше, дозволяли не конфісковувати землю розміром понад 40 десятин, по-друге, введення його у дію передбачалося після затвердження Українськими Установчими Зборами, що викликало невдоволення багатьох членів Центральної Ради, особливо селянських представників, що позначилося на виборі багатьма селянами саме обіцянок радянської влади щодо одержання землі.

Принципово нова ситуація, що склалася унаслідок більшовицького Жовтневого перевороту у 1917 р. зумовила Українську Центральну Раду прийняти свій III Універсал (20 листопада 1917 р.), у якому оголосили Україну Українською Народною Республікою. Головною соціально-економічною проблемою УНР, що залишалася неврегульованою, була, звісно, аграрна проблема. Ще влітку 1917 р. розпочався сільськогоспо-

дарський і поземельний перепис з метою ефективного проведення у майбутньому земельної реформи. Реально ж процес формування земельного права УНР розпочався щойно після видання III Універсалу, яким було вперше обнародовано соціальну програму Центральної Ради. У документі йшлося про скасування права власності на поміщицькі, удільні, монастирські, церковні та інші землі нетрудових господарств. З метою роз'яснення задекларованих раніше намірів Генеральний секретаріат і Земельне секретарство через тиждень після оприлюднення Універсалу видали Положення щодо земельної справи із зазначенням того, що III Універсал лише проголошував загальні підвалини для наступних законів про землю, які мають виробити уряд та Українські Установчі Збори. Поряд з цим зазначалося, що віднині землю забороняється продавати, купувати, заставляти, дарувати і передавати будь-яким іншим особам, а порядкувати на землях до Українських Установчих Зборів мали виборні земельні комітети. Універсал не зачіпав землевласників, які мали менше 40 десятин землі. Універсал зобов'язав Раду Народних Міністрів вжити всіх заходів, щоб земельні комітети передали землю в руки трудящих неодмінно «уже до початку весняних робіт». Поряд із цим не всі члени Центральної Ради підтримували скасування інституту приватної власності на землю. Теоретик історико-правових підстав української державності Сергій Павлович Шелухін (1864–1938 рр.), який був призначений на посаду Міністра судових справ, що найперше склав законопроект про наділення землею військових з метою стимулювання та зміцнення служби в армії. З огляду на те, що багато його колег заперечували приватну власність на землю, законопроект не було затверджено, а це, на думку Шелухіна, призвело до руйнування армії [2, с. 21].

Повільність Центральної Ради у процесі прийняття нового земельного закону призводила до самочинного захоплення селянами землі та реманенту поміщиків. У «Зверненні Секретарства земельних справ до українського селянства, селянських спілок, земельних комітетів, кооперативних і просвітніх товариств» від 16 січня 1918 р. відчувається занепокоєння Центральної Ради щодо стану земельної справи та містяться заклики до того, що «...треба робити тільки те, що вирішують і загадують земельні комітети...», а також «...необхідно братися до нового хазяйнування спілками, товариствами, спрягаючись та організовуючись...» [6, с. 126]. «Відозва Ради Народних Міністрів до селянства» від 17 січня 1918 р. також містить положення про необхідність

обробки землі спілкою та презентує утворення «Хліборобських спілок» і «Хліборобських товариств».

18 січня 1918 р. УЦР затвердила (Тимчасовий) Земельний закон, положення якого відповідали вимогам як Універсалів, так і Всеукраїнського селянського з'їзду щодо власності на землі, води, ліси і надра. Здійснення управління вказаними природничими багатствами до скликання Установчих зборів взяла на себе Центральна Рада, землями ж міст порядкували органи місцевого самоврядування, сіл – сільські громади, у волостях, повітах і губерніях – земельні комітети. Головним завданням цих органів було забезпечення прав громадян на користування землею та вживання заходів щодо охорони природних багатств. Закон містив положення про надання землі для загально-громадського користування, під оселі і будівлі окремим особам, товариствам, громадським установам для мешкання, розміщення торговельних і промислових підприємств, а також для приватно-трудового господарства, де використовувалася власна праця окремих осіб, сімей або товариств. Колективні і приватно-трудова господарства, за Законом, одержували землю за нормами, які встановлювали земельні комітети і сільські громади, але «під керуванням із затвердженням центрального органу державної влади». Користування землею проголошувалося безкоштовним, а оподаткуванню підлягали землі понад встановлену норму та надприбутки, які залежали від родючості землі, її розташування щодо торговельних центрів та шляхів та інших соціально-економічних умов, що не залежали від праці користувачів землею. За Законом право користування землею могло переходити у спадщину за строками, встановленими сільськими громадами і товариствами на підставі правил, затверджених земельними комітетами згідно з законами. Необхідно звернути увагу на те, що передача права на користування землею дозволялася лише земельним комітетам і громадам. У великих землевласників вилучалися землі, води, надра, ліси, при цьому без викупу, але все ж за їх бажанням і згідно з рішенням волосних земельних комітетів за ними залишалися земельні ділянки з садами, хмільниками, виноградниками тощо за умови їх обробітку власною працею і працею своєї сім'ї. Земельні ділянки, які вилучалися за рішеннями земельних комітетів, поділялися на землі приватно-трудового користування і для громадського господарства [3, с. 285–289]. Земельний закон від 30 січня 1918 р. спричинив широку хвилю невдоволення поміщиків,

які почали об'єднуватися з дрібними землевласниками і заможними селянами, а до цього виникли ще й непорозуміння між окремими партійними представниками Центральної Ради [7, с. 107]. У цих складних умовах Центральна Рада спробувала зрівняти ситуацію шляхом прийняття 29 квітня 1918 р. поправки до земельного закону, згідно з якою земельні ділянки розміром до 30 десятин не підлягали соціалізації, але ця запізніла акція, звісно ж, не виправила складну ситуацію.

І насамкінець, представники Центральної Ради у надзвичайних умовах своєї діяльності, визначивши завдання, у подальшому не змогли всебічно відпрацювати політичні, соціальні, економічні, кадрові та зовнішньо-економічні аспекти у вирішенні проблем земельної реформи.

Використана література

1. Хміль І. В. Аграрне питання в українській революції 1917–1921 [Електронний ресурс] / І. В. Хміль // Енциклопедія історії України : у 10 т. – Київ, 2003. – Т. 1. – Режим доступу: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Ahrarne_pytannia (дата звернення: 02.11.2017). – Назва з екрана.

2. Токарчук О. В. Державно-правові погляди С. П. Шелухіна : монографія / О. В. Токарчук. – Київ : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – 178 с.

3. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. / за ред. В. Д. Гончаренка. – 3-тє вид., переробл. – Київ : Ін Юре, 2003. – 800 с.

4. Терлюк І. Я. Історія держави та права України : навч. посіб. / І. Я. Терлюк. – Київ : Атіка, 2011. – 944 с.

5. Воронянський О. В. Роль земельних комітетів у реалізації аграрної політики Центральної Ради / О. В. Воронянський, Н. П. Москальова // Гілея. – Київ, 2012. – Вип. 61. – С. 78–83.

6. Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. – Київ, Наук. думка, 1997. – Т. 2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 424 с.

7. Рум'янцев В. Четвертий Універсал Центральної Ради – спроба здобуття незалежності / В. Рум'янцев // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2008. – № 1. – С. 98–110.

8. Рогожин А. Й. Земельне законодавство Центральної Ради / А. Й. Рогожин, В. Д. Гончаренко // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 1994. – № 2. – С. 52–60.

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