

Бурдін М.Ю.,  
проректор Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент

## **«Земельне питання»: підходи до вирішення часів національної революції в Україні (1917-1921рр.)**

Одним із найважливіших соціальних завдань української революції 1917–1921рр. було вирішення земельного питання. Оскільки українське селянство на той час становило переважну більшість української нації, саме воно вимагало негайного розв'язання аграрної проблеми, суть якої полягала у тому, що велика частина земельного фонду перебувала у руках великих земельних власників. За цих умов, спосіб та характер розв'язання аграрної проблеми в Україні мав визначальний вплив на те, кому з конфліктуючих революційних сил вдасться здобути підтримку найчисельнішої верстви українського населення – селянства. Характерною рисою української революції було те, що за владу боролися антагоністичні сили, кожна з яких мала свою аграрну програму та практикувала різні підходи щодо її практичного втілення. Крім того, ситуацію ускладнювали відмінності в історичних та соціально-політичних обставинах, що були притаманні Наддніпрянській Україні та Східній Галичині. Саме тому актуальним завданням сучасної історико-правової науки є ґрунтовне дослідження вирішення земельного питання в Україні різними політичними силами в період національної революції 1917–1921 рр.

Весною 1917 р. Україна перебувала на хвилі патріотичного піднесення. Центральна Рада від початку свого заснування 4 березня 1917 р. отримала підтримку переважної більшості українського населення, про що, свідчать рішення першого селянського, першого та другого військових з'їздів, а також Українського національного конгресу 6–8 квітня 1917 р. Проте за вирішення земельного питання Центральна Рада взялася лише у листопаді 1917 р.

Третій Універсал Центральної Ради, прийнятий 7 листопада 1917 р., проголошував скасування права власності на землі поміщицьких та інших нетрудових господарств. Але наступні рішення Центральної Ради та Генерального Секретаріату суттєво обмежили потенційну ефективність цих заходів. Зокрема, передбачалося, що у землевласників, чії наділи не перевищували 50 десятин, землю не конфісковуватимуть. Цей факт глибоко обурило найбідніші селянські верстви. Також, не підлягали перерозподілу землі з виноградарниками, хмелем та ділянки що належали

цукровим заводам. А на нараді представників поміщиків, банкірів та цукрозаводчиків, яка відбулася 10 листопада 1917 р. В.Винниченко повідомив, що практична частина реалізації земельної реформи розпочнеться тільки після засідання Всеукраїнських Установчих Зборів. Більше того, за самовільне захоплення земель передбачалася кримінальна відповідальність.

Така непослідовна політика Центральної Ради щодо вирішення земельного питання мала глибоко негативні наслідки. По-перше, проголошення власності трудового народу на землю навіть суто декларативне розколювало українське суспільство на два ворогуючі табори поміщиків та селян. По-друге, затягування вирішення цієї проблеми викликало невдоволення селян, які прагнули негайних змін. Але, невиразні соціально-економічні пункти цього Універсалу не містили жодного натяку щодо кардинальних трансформацій виробничих відносин на тих соціалістичних засадах, апологетами яких вважали себе творці української держави.

Надалі Центральна Рада повернулася до розгляду земельного питання тільки у січні 1918 р., на тлі протистояння з більшовиками. Так, 18 січня 1918 р. під час дев'ятої сесії УЦР було затверджено Тимчасовий земельний закон. За структурою він мав 33 параграфи, які були об'єднані у трьох розділах: «Загальні положення», «Основні засади користування поверхнею землі», «Переходові міри». Цей документ передбачав скасування права власності на всі типи земельних наділів. Землі, що перебували у міському користуванні, передавалися до компетенції органів міського самоврядування, а «інші землі», зокрема і сільськогосподарського призначення, контролювалися сільськими громадами, волосними, повітовими і губернськими земельними комітетами. Земля мала надходити у користування безкоштовно, а податки сплачували лише ті, хто отримав наділи, розміри яких перевищували встановлені норми.

Однак несприятливий для УЦР перебіг воєнних подій на початку 1918 р. змусив її лідерів відкласти власну програму аграрних перетворень. Після захоплення більшої частини території України австро-німецькими військовими частинами, німецький фельдмаршал Ейхгорн для того, щоб уникнути зриву посівної компанії, видав у квітні 1918 р. наказ про примусовий засів землі, що передбачав здійснення наступних пунктів: «1) селянин, який братиме багато землі і буде не в змозі обробити її, чим заподіє українській державі і народові шкоду, підлягатиме покаранню; 2) землі, які селяни не зможуть засіяти, переходять поміщикам, на яких покладається засів ланів, не порушуючи цим права на законний поділ землі земельними комітетами; 3) селяни, у вищезазначеному випадку, не повинні перешкоджати поміщикам у засіві ланів».

Інший підхід до вирішення земельного питання було запропоновано правоконсервативним урядом П. Скоропадського. Вже перший законодавчий акт нового режиму – «Грамота до всього українського народу» - заклав фундаментальні основи земельної реформи. Це, в першу чергу, відновлення права приватної власності на землю як фундамент культури і цивілізації; свобода укладення договорів з купівлі-продажу землі; відчуження земель за дійсною їх вартістю від великих власників та наділення земельними ділянками малоземельних селян. Цей документ повністю скасовував законодавство «колишнього Українського уряду та Тимчасового уряду російського».

Перед тим, як приступити до розроблення проекту земельної реформи уряду П. Скоропадського, довелося врегулювати наслідки реалізації наказу фельдмаршала Ейхгорна про засів ланів. Тому, що цілком закономірно виникали суперечки щодо права на весняний врожай між тими особами, які засіяли землю, та тими, чиєю власністю вона була.

Гетьман і Рада міністрів не могли залишити це питання без особливої уваги, тому 27 травня 1918 р. гетьман затвердив Закон «Про право на врожай 1918 року на території Української Держави». У першому пункті даного закону, мова йшла про те, що право на врожай озимини, посіяної восени 1917 р., передавалося власникам цих земель. У свою чергу, врожай з орендованих земель мав належати орендарям у тому випадку, якщо виконувались умови оренди орендаром. Врожай ярини, засіяної 1918 р., законодавчо закріплювався за особами, що засіяли ці землі. За це названі особи мали виконувати такі зобов'язання: повернути власникам землі чи орендарям усі господарські витрати, які ними були зроблені на цих землях після жнив 1917 р.; сплатити державні, земські податки та повинності за 1918 рік. Врожай із нив, оброблених та засіяних під керівництвом земельних комітетів, але із застосуванням реманенту та насіння, належного власникам чи орендарям, відповідно передавався останнім. Спірні питання вирішувалися на розсуд новостворених особливих комісій, які склалися з голови та двох членів по одному від землевласників та селян.

14 червня 1918 р., було ухвалено Закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями». За цим законом право продажу без обмеження розміру надавалося всім власникам сільськогосподарських та лісових земель у повітах. Державний земельний банк мав пріоритетне право скуповувати сільськогосподарські та лісові землі без обмеження їх кількості, але за умови, що в подальшому ці земельні ділянки будуть розпродані відповідно до даного закону. Розмір куплених або набутих даруванням земельних ділянок не мав перевищувати 25 десятин. Сільськогосподарські товариства мали право придбати земельні ділянки з розрахунку не більше 25 десятин на кожного члена товариства. Враховуючи це, на земельні товариства покладалося зобов'язання

розмежувати придбану землю між усіма членами товариства за два роки. У випадку, якщо таке розмежування не проводилося, то це зобов'язання мали виконати діючі повітові земельні комісії, рішення яких вважалося остаточним і оскарженню не підлягало. Для того, щоб уникнути зловживань з боку земельних комісій, скарги про порушення нею норм цього закону мали надходити до Генерального суду, який в свою чергу мав право скасовувати відповідну постанову комісії.

Отже, можна стверджувати що основна мета даного закону полягала у регулюванні порядку купівлі земельних ділянок. Крім цього, передбачалося встановити одноосібне господарювання на селі, а колективне ліквідувати, це було зроблено для того, щоб створити середній клас селян-власників, які мали стати опорою влади гетьмана. Тут можна провести історичну паралель та зауважити, що аналогічне завдання мала на меті столипінська аграрна реформа, правові норми якої скасовували обов'язкові «земельні общини», а кожному селянинові надавалося право вимагати виходу з общини з виділенням землі в єдиному масиві. Вищезгадані заходи, у свою чергу, давали б можливість створити стан заможних селян-власників.

Обов'язки контролю у сфері внутрішнього життя і праці сільського господарства покладалися на тимчасові земельні комісії відповідно до норм «Тимчасового закону про заходи боротьби з розрухою сільського господарства» від 8 липня 1918 р. Губернські земельні комісії мали видавати обов'язкові постанови, що стосувалися примусового використання «живого та мертвого» сільськогосподарського реманенту, про норми платні за сільськогосподарську працю та про примусове виконання місцевим населенням сільськогосподарських робіт. Що стосується юридичних наслідків земельних правопорушень, то тут особа мала сплатити штраф до 500 карбованців або позбавлялася волі строком до трьох місяців. До примусових громадських робіт або позбавлення волі строком до одного року притягувалися ті громадяни, які навмисно знищували посіви, урожай і зібраний хліб.

Однак внаслідок повстання проти гетьмана наприкінці 1918 р., що досягло успіху завдяки, передусім, підтримці широких верств селянського населення, до влади прийшла Директорія. Цілком зрозуміло, що об'єктивна необхідність правового врегулювання земельних відносин постала перед новим урядом з особливою гостротою.

Початком втілення в життя вирішення земельного питання стала відозва від імені Головної команди Українських республіканських військ від 16 листопада 1918 р., проголошена в Білій Церкві С. Петлюрою. Відповідно до змісту цієї відозви велике поміщицьке землеволодіння планувалося скасувати, а землю віддати селянам, але тільки у тому випадку, якщо вони будуть вступати до лав республіканських військ. Поміщиків планувалося притягнути до юридичної відповідальності за

каральні експедиції та накладання контрибуцій на селян під час правління гетьманського уряду. Проголошувалося також скасування законів П.П. Скоропадського і відновлення чинності законів УНР.

У майбутньому на підтвердження зазначених гасел членами Директорії 21 листопада 1918 р. було видано «Наказ селянам № 1». У першу чергу уряд планував повернути селянам усе майно, яке було незаконно конфісковано гетьманським урядом на користь поміщиків. Для вирішення цього завдання члени Директорії планували здійснити такі кроки: зробити перепис наявного інвентарю у поміщиків та орендарів, на користь яких гетьманським урядом було зроблено конфіскації; власність цих поміщиків відібрати і взяти під охорону; слідкувати за тим, щоб поміщики не продавали землю і не укладали довгострокових орендних договорів; селяни мали подати заяви до волосних управ, де зазначалися б збитки, завдані їм, приклавши точний список забраного в них майна; ці заяви волосні управи мали відправити до повітових народних управ. Цілком слушним в умовах соціально-політичної нестабільності був у кінці наказу заклик нового уряду до дотримання порядку і спокою в країні.

«Розпорядження Директорії УНР» від 15 грудня 1918 р. заклало підвалини земельної реформи. Там йшла мова про те, що верховне управління земельним фондом країни переходить до уряду Директорії. Всі землі, що знаходилися у приватній власності, крім трудових та дрібних селянських господарств, переходили в користування безземельних і малоземельних селян. Після цього, було видано «Постанову Директорії УНР», за якою землю заборонялося продавати, дарувати, закладати і здавати в оренду. У зв'язку з цим нотаріусам заборонялося затверджувати земельні угоди.

Водночас листопадова криза уряду Директорії 1919 р. стала завершальним етапом домінування соціалістичних гасел у земельній політиці. Соціально-економічна та політична ситуація в країні вимагала негайного перегляду позиції провідних діячів Директорії стосовно таких питань, як введення приватної власності на землю та викуп за землю. У подальшому земельне питання стало актуальним тільки з початком польсько-українського наступу та створенням наприкінці травня 1920 р. нового коаліційного уряду під головуванням В.К. Прокоповича. Але варто зазначити, що всі їхні намагання вирішити земельне питання виявилися невдалими. 21 березня 1921 р. у Ризі було укладено мирний договір, у якому передбачалося визнання польським урядом більшовицького уряду УСРР, що фактично означало закінчення доби Директорії УНР.

Що стосується ЗУНР, там Українська Національна Рада та Рада Державних Секретарів ЗУНР підготували та прийняли закон про земельну реформу з урахуванням історичних, політичних та соціальних

чинників, які впливали на головні аспекти земельної проблеми у Східній Галичині. Влада ЗУНР, на відміну від Директорії УНР, не пішла популістським шляхом, а намагалася зважено підійти до вирішення земельного питання. Політичне керівництво ЗУНР проводило велику роз'яснювальну роботу щодо принципів і послідовності земельної реформи серед населення. Однак, законодавчій та виконавчій владі ЗУНР не вистачило готовності до негайної реалізації аграрної програми. У цілому, земельний закон в ЗУНР, який, на відміну від нормативно-правових актів Директорії, передбачав право приватної власності на землю, став демонстрацією намагань керівників ЗУНР вирішити складну дилему – задовольнити вимоги селянства і також зберегти міжнародне реноме як антибільшовицького режиму.

Отже, на ґрунті вирішення земельного питання в Україні перетиналися інтереси різних верств суспільства, адже в результаті його реалізації зачіпалися економічні інтереси переважної більшості населення. Ось чому, неврахування їх спричинило наростання опозиційних настроїв в середовищі фінансових кіл, великих землевласників, викликало непорозуміння інтелігенції з селянами та поглиблювало розбіжності між різними його прошарками. Здобутий українськими урядами 1917-1921 рр. теоретичний та практичний досвід підготовки земельної реформи засвідчив неможливість її реалізації еволюційними засобами під час революційних подій. Дуже часто намагання селян пришвидшити законне отримання землі завершувалося її самочинним захопленням. Разом з планами наділення широких верств селянства землею багатогранність аграрного питання вимагала розробки низки інших суттєвих для розвитку сільськогосподарської галузі заходів та певного часу для їх запровадження.