

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕМОКРАТИЧНОЇ АГРАРНОЇ РЕФОРМИ В УНР
В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ ІНТЕРВЕНЦІЇ
БІЛЬШОВИЦЬКОЇ РОСІЇ (1918–1919 РР.)**

Волошко О. О.

ВСТУП

Уже другий рік поспіль триває повномасштабна війна, яку розв'язав правитель росії путін проти українського народу з метою знищення його національного суверенітету. В героїчній боротьбі з рашистською навалою український народ захистив державний суверенітет, відстояв свою славетну столицю, красень – Київ, а також усі крупні промислові центри Лівобережжя та Півдня України, розбивши вщент військові підрозділи окупантів, що намагалися їх захопити. Наразі триває боротьба за відновлення територіальної цілісності Української держави. Війна набула затяжного, виснажливого характеру. Українська державність проходить драматичні випробування: вона воює, розбудовує військово-промисловий потенціал, розвиває міжнародну торгівлю, чільне місце в якій належить агропродукції.

Зважаючи на це залишається актуальним історичний досвід національного державотворення в умовах військової інтервенції та окупації, зокрема доби Української революції 1917–1920 рр. Більш ніж сто років по тому в Українській Народній Республіці (УНР) доби Директорії, в умовах військової інтервенції і окупації значної частини території України більшовицькою росією, відбувалась розбудова національно-демократичної державності, зокрема здійснювалось надважливе реформування аграрних відносин.

Метою поданого дослідження є аналіз процесу організаційно-правового забезпечення аграрної реформи в УНР в період з листопада 1918 р. до серпня 1919 р.

1. Принципи та програма аграрних перетворень

Уже на початку загального антигетьманського повстання, головною рушійною силою якого було трудове селянство, Директорія УНР почала декларувати принципи аграрної реформи та заходи по захисту економічних прав селянства. Так, у повідомленні від 21 листопада 1918 р. Директорія, заявила про намір здійснити у сфері аграрних відносин такі заходи: 1) відібрати землю у латифундистів (здебільшого чужонаціональних – О. В.) та передати трудящим безземельним і

малоземельним селянам; 2) повернути селянам усі контрибуції, які стягнули з них за гетьманського режиму¹.

Поруч з виданням документів, що мали характер політичних декларацій, на заключному етапі боротьби з гетьманським режимом Директорія почала видавати й нормативно-правові акти для регламентації аграрних відносин. Це сталося під час перебування членів Директорії у Вінниці. Так, 12 грудня 1918 р. Голова Директорії – В. Винниченко, підписав постанову, в якій наказувалося ліквідувати земельні і земельно-ліквідаційні комісії створені за Гетьманату, які викликали найбільше невдоволення селянства. Усі кошти, що знаходились у їхньому розпорядженні, передавалися у Державний банк на депозит Директорії УНР. Службовці комісій звільнялися від функціональних обов'язків. Всі акти й документи комісії були зобов'язані передати новостворюваним земельним управам: повітові – повітовим, а губернські – губернським².

Постановою Директорії від 15 грудня було заборонено укладати угоди про землю, що мали на меті зміну чи обмеження права власності, а саме: запродажні записи, продажні (кріпосні) та дарчі угоди, іпотека, умови сервітутні (службові). Нотаріусам заборонялося затверджувати ці юридичні акти. Постанова набувала чинності з моменту її оголошення³.

Того ж дня В. Винниченко підписав розпорядження Директорії, в якому в конкретному вигляді подавалася програма реформування аграрних відносин⁴. Так, п. 1 розпорядження приписував до «повного вирішення земельної реформи» залишити всі дрібні та всі трудові селянські господарства в користуванні їх власників непорушними, а решту земель передати у користування безземельних і малоземельних селян. Верховне порядкування цими землями, а також монастирськими, церковними та казенними, належало Директорії. Завідування й охорона земель та господарств, узятих Директорією у своє порядкування, а також проведення всієї технічної роботи по земельних справах покладалося на губернські, повітові й волосні земельні управи (п. 2). Пункт 3 розпорядження докладно регламентував склад земельних управ. Зокрема, членами губернської земельної управи були: губернський агроном, член губернської народної управи, представник губернського комітету селянської спілки та представник міністерства земельних справ. До складу повітової земельної управи входили: повітовий агроном, член повітової народної управи та член повітового комітету селянської спілки. Волосну земельну управу складали: особа призначена

¹ Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Харків: Радянський селянин, 1926. С. 122.

² Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Харків: Радянський селянин, 1926. С. 122.

³ Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Харків: Радянський селянин, 1926. С. 123.

⁴ Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Харків: Радянський селянин, 1926. С. 123-124.

повітовою земельною управою, член волосної народної управи та представник волосного комітету селянської спілки. Головою губернської земельної управи призначався представник міністерства землеробства, а повітової – член народної управи. Земельні управи перебували під юрисдикцією міністерства земельних справ і у своїй діяльності керувалися його розпорядженнями. Згідно з п. 4 першочерговим обов'язком земельних управ на період до ухвалення земельного закону було негайне проведення опису рухомого і нерухомого майна всіх поміщицьких господарств. Пункт 5 проголошував монополізацію, тобто конфіскацію, державою продуктів в цих господарствах, за винятком необхідних для проведення посіву й годування худоби, а також для споживчих потреб власника, його сім'ї та службовців. Монополізовані продукти мали продаватись повітовою земельною управою відповідним продовольчим установам. Решту продуктів дозволялося продавати звичайним торгом волосній земельній управі, за згодою повітової. Гроші, одержані від продажу продуктів, а також інші грошові прибутки з господарств, мали вноситись у депозит повітових земельних управ (п.6). Продаж реманенту, робочої худоби, а також породистої худоби поміщицьких маєтків заборонявся (п.7).

Отож, норми розпорядження Директорії від 15 грудня 1918 р. містили заходи, що мали здебільшого початковий, підготовчий характер, були спрямовані проти поміщицького землеволодіння і не чіпали заможного селянського. Разом з тим, питання про механізм розподілу земель, худоби та реманенту крупних землевласників ще не ставилося. Як гуманний захід слід розглядати залишення їм засобів до існування.

Після перемоги антигетьманського повстання, Директорія у Декларації від 26 грудня 1918 р. підтвердила недоторканність земель всіх дрібних та трудових селянських господарств до повного вирішення земельної реформи і перехід решти земель у користування безземельних та малоземельних селян. Разом з тим, в Декларації з'явилось і нове положення, згідно з яким земля переходила у користування в першу чергу тих, хто пішов у військо Республіки для боротьби з колишнім гетьманом. Крім того, повідомлялося, що складаються описи контрибуцій, стягнених поміщиками з селян, з тим, щоб повернути їх скривдженим особам і провадяться слідчі дії щодо зловживань та злочинів, вчинених поміщиками та гетьманським урядом над селянством⁵. Хто складає описи і які органи провадять слідчі дії, не вказувалося.

З утворенням 26 грудня 1918 р. уряду УНР – Ради народних міністрів, керівництво проведенням аграрної реформи перейшло до нього. Зазвичай, за його дорученням міністерство земельних справ готувало відповідні проекти юридичних актів, які після схвалення урядом затверджувала Директорія. Отож, наступним етапом нормотворчості у сфері аграрних відносин стала термінова розробка

⁵ Винниченко В. Відродження нації. Київ-Відень, 1920. Ч. III. С. 168-169.

міністерством земельних справ за дорученням уряду законопроекту про землю. 8 січня 1919 р. Рада міністрів своєю постановою ухвалила проект «Закону про землю в УНР». Міністру земельних справ надавалося право видавати у пояснення цього закону інструкції. Згідно з тодішньою практикою він проводився в життя по телеграфу⁶.

З нагоди схвалення земельного закону Директорія 10 січня 1919 р. звернулася до трудового селянства з Універсалом, в якому оголошувала, що дає селянам закон про землю та ліси. Відзначалося, що земля переходить до рук трудового народу, але від нього вимагалось додержуватися порядку. Земельним управам під проводом міністерства земельних справ доручалося впорядкувати земельні відносини згідно із законом. Козакам Республіканської армії «за пролиту кров і тяжкі труди» Директорія обіцяла допомогу й нагороду⁷.

Трудовий конгрес України (23–28 січня 1919 р.) схвалив аграрну політику Директорії та Ради народних міністрів у своєму Універсалі від 28 січня 1919 р., висловивши «нерушиме побажання», щоб вони й надалі проводили роботу по здійсненню земельної реформи, підкресливши при цьому, що в її основі лежить принцип передачі землі без викупу трудовому народу⁸.

Винятково важливу роль у правовому регулюванні земельної реформи відіграла підзаконна нормотворчість міністерства земельних справ. Нормативно-правові акти цього відомства видавалися у розвиток норм законодавчих актів Ради міністрів з метою їх конкретизації та створення механізму реалізації. Так, 10 лютого 1919 р. міністр земельних справ видав інструкцію для всіх губернських, повітових, волосних і сільських земельних управ⁹, в якій було викладено, у відповідності до «Закону про землю в УНР» від 8 січня 1919 р., загальний план проведення земельної реформи. В інструкції відзначалося, що стан сільськогосподарських відносин в Україні вимагає розподілу всієї виконавчої роботи по проведенню земельної реформи на три етапи. В першу чергу мала бути передана в загальних, хоч би і в приблизних, формах належна по закону кожному селу чи громаді земля. Потім планувалося проведення меліоративних робіт і знищення черезсмужжя. Крім того, передбачалося за допомогою цілої низки заходів, економічних, фінансових та культурних здійснити піднесення самого селянського господарства, і насамперед господарств тих селян, які одержували землю на підставі земельного закону. Передача землі селянству проголошувалася метою поточної земельної реформи найближчого часу. Роботу треба було закінчити до початку весняного засіву.

⁶ Центральний державний архів вищих органів державної влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1062. Оп. 1. Спр.94. Арк. 2.

⁷ ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Спр.94. Арк. 1.

⁸ ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Спр.94. Арк. 11 зв.

⁹ ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Спр.94. Арк. 6 зв.-7.

У відозві до селянства міністерство земельних справ наголошувало, що розподіл землі буде здійснюватись у законний спосіб, із відповідним юридичним оформленням, а саме: «Нарізка землі відбуватиметься *не більшовицьки* – узяв силоміць і добре, – так роблять лише *зłodії* та *більшовики*; ми на *своїй* землі і нічого ні у кого *не крадемо*, і тому необхідно все робити так, як цього вимагають інтереси *держави*... Після з'ясування, кому і скільки потрібно землі, землеміри відріжуть сільській громаді необхідну земельну площу і поставлять *межові* стовпи з *державними гербами*. На відведену (відрізану) землю кожному селу буде виданий *план* і *державний земельний акт*, *завірений* губернськими *управами*, *окружним судом* і *затверджений* *міністерством* землеробства. Потім, згідно запису в земельній книзі, яка буде прикладена до загального плану земельного державного акта, кожний господар може отримати *акт на землю* (виділено мною – О.В.), що була йому відведена»¹⁰. За це непримиренні вороги Директорії – більшовики, звинувачували її в тому, що вона ніби то використовує дрібнобуржуазну, власницьку ілюзію селян – віру в силу юридичних актів, в необхідність закріпити свою землю за собою окремим особливим папером. Насправді більшовики були проти юридичного оформлення розподілу земель між селянами, позаяк навесні та влітку 1919 р. примушували українських селян вступати в колгоспи, задля встановлення жорсткого контролю за виробництвом і розподілом агропродукції.

2. Організаційно-фінансове забезпечення

Затвердження земельного закону поставило на порядок денний проблему його реалізації. Уряду треба було оперативнo, в надзвичайних умовах військової інтервенції російських більшовиків здійснити низку організаційних заходів та підготувати пакет відповідних нормативно-правових актів по забезпеченню аграрної реформи. У першу чергу було докладно визначено організаційну структуру та повноваження органів, які мали проводити земельний закон у життя. Ідеться насамперед про земельні управи. У вищерозглянутому розпорядженні Директорії від 15 грудня 1918 р. тільки в загальних рисах були визначені завдання земельних управ, до того ж лише на перехідний період, тобто до ухвалення земельного закону. Цілком логічно 18 січня 1919 р. Голова Директорії В. Винниченко затвердив розроблений урядом Статут земельних управ, в якому були докладно оформлені організаційна структура, правовий статус і повноваження цих органів¹¹. Зокрема, у § 2 Статуту наголошувалося, що земельні управи є народні органи державної влади і у своїй діяльності підлягають загальному керівництву міністерства земельних справ. Структура земельних управ була збільшена на одну ланку. Так, до губернської, повітової та волосної було

¹⁰ Цит. за: Савельев М. Экономические причины кулацких восстаний. *Народное хозяйство Украины*. 1919. № 6. С.41.

¹¹ Вісник Народного Міністерства Земельних справ УНР. Вип.2. 25 січня 1919 р. Ч. 12.

додано ще й сільську (§ 1), яка складалася з 3-х осіб, обраних на сільському сході й затверджених волосною земельною управою (§ 7). У порівнянні з розпорядженням від 15 грудня були внесені зміни у склад повітових і волосних земельних управ. Зокрема, за Статутом головою повітової управи став повітовий агроном (§ 5) замість представника повітової народної управи, а головою волосної управи – агроном, призначений повітовою земельною управою (§ 6), тоді як у розпорядженні від 15 грудня 1918 р. голова волосної управи взагалі не вказувався. Отже, за Статутом при визначенні голови земельної управи перевага надавалася професійному чиннику. Кандидатури губернського та повітового агронома затверджувалися міністерством земельних справ (§ 5, прим.).

Повноваження земельних управ визначалися у § 3 у такому обсязі: завідування й охорона земель, лісів і господарств, узятих на облік, проведення земельної реформи на підставі «Закону про землю в УНР» і здійснення всієї технічної роботи у земельних справах.

Параграф 8 вимагав, щоб земельні управи працювали згідно із законами українського уряду і вказівками міністерства земельних справ. Він же визначав і субординацію земельних управ: сільські підлягали волосним, волосні – повітовим, повітові – губернським.

Для об'єднання діяльності земельних управ передбачалося періодичне скликання Всеукраїнського земельного з'їзду з представників губернських і повітових земельних управ (§9).

Згідно з § 10 члени управи несли відповідальність за порушення законодавства у загальному судовому порядку. Міністерству земельних справ належало право розпускати земельну управу в повному складі, якщо вона не виконувала своїх завдань, або усувати з посади окремих її членів за нездатність до праці. Члени волосної та сільської земельних управ могли бути також усунені з посад за постановою повітової земельної управи.

Як за скаргами, так і шляхом нагляду, міністерство земельних справ могло скасувати або змінити постанову будь-якої земельної управи, а земельні управи вищої ланки – постанови земельних управ нижчої ланки і, крім того, припиняти виконання оскаржених постанов до їх перегляду, ревізувати управи, усувати посадових осіб і віддавати їх під суд (§12).

Земельні управи мали право судового позову й були зобов'язані відповідати в суді (§13), тобто мали статус юридичної особи. Видатки на утримання земельних управ відносились на державний кошт. Штати земельних управ мали встановлюватись окремими законами (§14).

Для забезпечення місцевого громадського контролю за діяльністю управи у § 15 було передбачено створення ревізійної комісії з представників обраних земськими зборами та селянськими з'їздами. Порядок діяльності, права і обов'язки ревізійних комісій встановлювалися інструкціями міністра земельних справ. Про результати ревізії повітова комісія доповідала губернській управі, селянському повітовому з'їзду та земським зборам. Ревізійна губерньська

комісія доповідала міністру земельних справ, губернському селянському з'їзду та губернським земським зборам (§16).

Аналіз положень Статуту доводить, що уряд прагнув надати земельним управам форму державних інституцій, і в цьому відношенні управи вигідно відрізнялися від земельних комітетів доби Тимчасового уряду та Центральної Ради, які в значній мірі організовувалися та функціонували за принципами мітингового демократизму і відзначалися низькою виконавчою дисципліною. Разом з тим Статут передбачав демократичний принцип формування складу земельних управ і дієві способи громадського контролю за їх роботою.

У подальшому структура губернських земельних управ була розширена. 14 квітня 1919 р., уряд ухвалив закон про передачу землемірно-технічних відділів при колишніх гетьманських губернських земельних комісіях до складу губернських земельних управ¹².

Проводились заходи і по реорганізації центрального земельного органу Республіки – міністерства земельних справ. Так, у відповідності до схваленого Радою народних міністрів 9 квітня 1919 р. закону, у структурі міністерства земельних справ замість скасованого земельного департаменту було засновано департамент земельної реформи, який складався з відділу підготовки земельної реформи, відділу проведення реформи та фінансово-облікового відділу. У штаті департаменту була 21 особа¹³. Цілком зрозуміло, що на департамент земельної реформи покладалося головне завдання по підготовці та здійсненню реформи.

12 квітня 1919 р. Рада міністрів ухвалила закон «Про утворення окремого інформаційно-видавничого відділу при міністерстві земельних справ». На його видатки планувалося асигнувати близько 4 млн. грив. Видатки передбачали видання «Вісника міністерства земельних справ», популярної та агітаційної літератури, а також утримання персоналу¹⁴. Інформаційно-видавничий відділ мав доводити до відома співробітників земельних управ, а також населення, зміст виданих урядом нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснювалося регулювання аграрних відносин, зокрема їх реформування. З цього приводу керівництво інформаційно-видавничого відділу у своєму обіжнику до губернських земельних управ наголошувало, що «Вісник міністерства земельних справ» є збірником всіх законів і розпоряджень щодо проведення земельної реформи і тому кожна губернська земельна управа повинна його передплачувати. Крім нього, видавався щотижневий «Бюлетень міністерства земельних справ»¹⁵.

З метою фінансового забезпечення земельної реформи Рада народних міністрів УНР ухвалила 16 січня 1919 р. постанову про асигнування на цю справу 25 млн. крб. Постанова надавала міністру земельних справ

¹² Вісник Народного Міністерства Земельних справ УНР. Вип. 6. 1 травня 1919 р. Ч. 53.

¹³ Вісник Народного Міністерства Земельних справ УНР. Вип. 6. 1 травня 1919 р. Ч. 50.

¹⁴ ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Спр. 94. Арк. 38зв.

¹⁵ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.10. 30 серпня 1919 р. Ч. 107.

право робити цільові видатки з зазначеного кредиту, а саме: 1) на організацію й утримання губернських, повітових, волосних, сільських земельних управ; 2) на потреби й поширення штатів і діяльності існуючих інституцій відомств межового та лісового та деяких інших у зв'язку із проведенням реформи¹⁶.

Здійснення такої широкомасштабної акції, як реформування земельних відносин, об'єктивно вимагало великої кількості фахівців, відповідний геодезичний інструмент і налагодження облікової справи. Щоб розв'язати цю складну і вкрай важливу проблему в умовах військової інтервенції, уряд УНР діяв рішуче та оперативно, вдаючись до надзвичайних заходів. Так, 24 січня 1919 р. Рада народних міністрів ухвалила одразу чотири закони. Зокрема, закон «Про мобілізацію землемірів, агрономів, лісничих, гідротехніків та військових топографів для проведення земельної реформи» надав право міністру земельних справ, на підставі ухвалених ним інструкцій, взяти на облік і покласти на обов'язкову державну службу всіх вищезазначених фахівців з вищою, середньою і нижчою освітою, які служили на той час у державних, громадських і приватних установах, а також інших фахівців та осіб, потрібних для проведення земельної реформи, які не мали спеціальної землемірної освіти, але служили раніше, чи перебували на той час на службі у згаданих установах, а також і приватних землемірів з освітнім цензом і без нього (ст.1). Постановці на облік і призову на державну службу підлягали всі перелічені фахівці віком від 18 до 50 років (ст. 2). Згідно зі ст.3 закону за ухилення від постановки на облік або від призову, за подання неправдивих відомостей про вік, освітній ценз, стаж роботи тощо, винні підлягали військовому суду, як за ухилення від мобілізації до війська¹⁷.

Спеціальний закон «Про добові гроші та помешкання для землемірів і креслярів, котрі задіяні в роботах по проведенню земельної реформи»¹⁸ регламентував виплату грошового утримання й організацію відповідних побутових умов для них під час виконання службових обов'язків. Це свідчило про серйозний і ретельний підхід уряду до справи.

Одночасно з вищезазначеними законами був ухвалений закон «Про реєстрацію і реквізицію різного роду геодезичних інструментів»¹⁹. Для забезпечення землемірів при проведенні аграрної реформи відповідними інструментами міністр земельних справ наділявся правом реєструвати і в разі потреби реквізувати різного роду геодезичні інструменти (ст. 1). Усі без винятку установи та приватні особи були зобов'язані протягом 2-х тижнів з дня оголошення цього закону подати в губернські землемірно-технічні відділи (колишні губернські креслярні) точні відомості про кількість геодезичних інструментів, які у них малися, їх

¹⁶ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.2. 25 січня 1919 р. Ч.11.

¹⁷ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.3. 15 лютого 1919 р. Ч.15.

¹⁸ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.3. 15 лютого 1919 р. Ч.18.

¹⁹ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.3. 15 лютого 1919 р. Ч.16.

робочий стан, вказавши фірму, що їх виготовила, і фабричний номер (ст. 1). За приховування інструментів або подачу неправдивих відомостей, винні каралися грошовим штрафом у подвійному розмірі покупної вартості цих інструментів, а належні їм інструменти підлягали конфіскації (ст. 5). Безпосередній догляд за виконанням закону покладался на землемірно-технічні відділи з наданням їм права провадити розслідування, перевірку поданих відомостей і притягати винних до суду. В разі потреби керівники землемірно-технічних відділів мали право звертатись до місцевих представників влади, котрі повинні були надати їм відповідну і негайну допомогу (ст. 6). Всі місцеві періодичні видання були зобов'язані негайно після оголошення закону тричі його надрукувати. В разі невиконання на винних у судовому порядку накладався грошовий штраф (ст. 7).

Для проведення земельної реформи вкрай важливо було налагодити облік усіх земель в державі. З цією метою, 24 січня 1919 р., Рада міністрів ухвалила закон «Про обов'язкове представлення документів та інших матеріалів по земельній справі»²⁰. Всі державні та громадські установи, губернські, повітові, волосні або міські самоврядування, урядові особи, а також приватні особи, управління приватних товариств та спілок повинні були по вимогах земельних установ чи уповноважених осіб представляти у призначені строки всі документи, плани, статистичні відомості та інші матеріали по земельних справах (ст.1). За непредставлення або за невчасне представлення документів або матеріалів винні особи каралися грошовим штрафом та арештом до 3-х місяців за постановою відповідного адміністративного органу влади (ст. 2). Компетенція кожної установи або урядової особи щодо вимагання зазначених документів та матеріалів встановлювалася інструкцією міністра земельних справ (ст. 3).

Уряд залучав до участі у проведенні земельної реформи і сільське населення, надаючи йому певні права і накладаючи обов'язки. Так, 30 липня 1919 р. Рада міністрів ухвалила закон «Про обов'язки сільських громад при проведенні земельної реформи»²¹. Згідно цьому закону кожна сільська громада обирала своїх уповноважених для обмежування земель села. Вони мали бути присутніми при проведенні межових робіт у своїй громаді, а також при обході земель сусідніх громад або власників. При цьому уповноважені повинні були мати на руках довіреності від громади або довірчі приговори (ст. 1). Закон покладал на громади обов'язок безкоштовно задовольняти помешканням землемірів і статистиків, доставляти за їх вимогою потрібну кількість матеріалів, а також робітників, як піших, так і з кіньми (ст. 2). Громада та її представники несли відповідальність за цілісність доручених їм землемірних інструментів (ст. 3). Невиконання громадою та її представниками обов'язків, встановлених цим законом, тягнуло за

²⁰ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.3. 15 лютого 1919 р. Ч.17.

²¹ Вісник Народного міністерства земельних справ УНР. Вип.9. 5 серпня 1919 р. Ч.101.

собою припинення робіт по обмежуванню земель (ст.4). Стаття 5 надавала право міністру земельних справ видавати в розвиток цього закону інструкції.

3. Порядок передачі худоби

та сільськогосподарського реманенту і користування ними

Закон «Про землю в УНР» (ст. 28) приписував конфіскувати у великих землевласників не тільки землю, але й худобу та сільськогосподарський реманент, за винятком тієї його кількості, котра була необхідна їм для ведення приватного господарства чи торгових і промислових підприємств. Відзначалося, що порядок передачі й користування худобою та реманентом буде встановлено окремим законом²². Дійсно, 23 березня 1919 р. Рада міністрів ухвалила закон «Про порядок передачі худоби та сільськогосподарського реманенту й користування ними»²³. За цим законом для перевірки описів й оцінки худоби та сільськогосподарського реманенту створювалися при повітових і губернських земельних управах оціночні комісії. Чинність комісій не поширювалася на господарства що мали до 50 дес. землі.(ст. 1).

Закон насамперед визначав склад і повноваження оціночних комісій. До складу комісії (ст. 2) входили представники влади, громадських організацій та фахівці, що свідчить про прагнення законодавця забезпечити поєднання в її діяльності таких принципів як державний контроль, фаховість та демократизм.

Комісія зобов'язана була повідомити місцеве населення про початок проведення опису й оцінки реманенту у маєтках повіту або шляхом оголошення в місцевій пресі, або шляхом вивішування відповідних оповіщень у повітових і волосних земельних управах (ст. 8).

Перевірку описів і оцінку худоби та реманенту комісія мала проводити на місці, у присутності представника відповідної волосної земельної управи, за її обранням, представників від околиць сільських громад, по одному від кожної, власника реманенту або його довіреного. Якщо в перевірці описів та оцінці майна маєтку були зацікавлені декілька околиць волосних земельних управ, тоді кожна з них присилала свого представника (ст. 3).

Повітова оціночна комісія була правомочною проводити перевірку й оцінку описів лише за присутності представника повітової земельної управи, представника повітової народної управи та представника міністерства юстиції. Відсутність інших членів комісії, а також згаданих у ст. 3 закону представників волосних земельних управ та сільських громад, власника реманенту або його довіреного не припиняла роботу комісії (ст. 4). В разі відсутності або неявки власника реманенту чи його довіреного на місце, де проводилась оцінка, комісія запрошувала двох

²² Вісник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. Вип. 6. Б.м., 1919. Ч. 81.

²³ Вісник Народного Міністерства Земельних справ УНР. Вип.5 25 березня 1919 р. Ч. 47.

понятих (ст. 5). За результатами роботи комісії складався оціночний акт. Власник або його довірений мали право вимагати від комісії його копію. Протягом трьох днів вона зобов'язана була задовольнити вимогу. Другий примірник надсилався до губернської земельної управи (ст. 6). Повітова оціночна комісія виносила рішення більшістю голосів. Заяви членів комісії чи осіб вказаних у ст. ст. 3 і 5 про незгоду з оцінкою комісії, вписувалися в оціночний акт за підписом заявників (ст. 7).

Скарги на дії повітової оціночної комісії можна було подавати через повітові земельні управи в тижневий строк з дня одержання копії оціночного акту. Повітові земельні управи, приклавши до скарги відповідні пояснення оціночних комісій, на протязі 4-х днів мали надіслати їх губернській оціночній комісії (ст. 9). До її складу входили: 1) голова губернської земельної управи, який був головою оціночної комісії); 2) представник губернської народної управи за її обранням; 3) представник міністерства внутрішніх справ, призначений губернським комісаром; 4) член окружного суду, обраний загальним зібранням відділів; 5) губернський лісничий; 6) представник державного контролю; 7) представник від губернських об'єднань кредитних і сільськогосподарських кооперативних спілок; 8) представник губернської управи селянської спілки (ст. 10). Засідання губернської оціночної комісії вважалися правомочними, якщо в них брали участь голова комісії, представник губернської народної управи і представник міністерства юстиції (ст. 11). Визначивши дні своїх засідань, комісія оголошувала графік засідань у офіційних виданнях, а також повідомляла про нього повітові та волосні земельні управи, котрі мали вивішувати графік засідань у своєму помешканні на видному місці (ст. 12). Подані скарги губернська оціночна комісія розглядала в найближчому своєму засіданні. Відсутність особи, що внесла скаргу, не припиняла розгляду справи. Постанови губернської оціночної комісії мали силу судового рішення і вважалися остаточними. (ст. 13).

Подальші статті закону регламентували порядок розподілу й передачі робочої худоби та реманенту з маєтків. Зокрема, робочу худобу культурних господарств повітова земельна управа передавала трудовим хліборобським спілкам, організованим на базі цього господарства (ст. 15).

Якщо в маєтках бракувало кормів робочій худобі, або коли малася зайва робоча худоба, а також у випадку, коли до певного, визначеного повітовою земельною управою, строку не було організовано трудові хліборобські спілки, повітова земельна управа продавала робочу худобу місцевим малоземельним і безземельним селянам, що мали в ній потребу, по ціні, визначеній в оціночному акті, або по особливій оцінці, якщо стан худоби змінився з моменту передачі. При цьому повітовим земельним управам надавалося право розстрочувати на певних умовах виплату грошей за худобу на строк до 3-х років. (ст. 16).

Племінну худобу повітові земельні управи передавали на державні заводи племінної худоби по особливих актах, які складалися на підставах ст. ст. 3-5 і примітки до ст. 16 цього закону (ст. 17). Неробоча

худоба мала продаватися управами з торгів переважно місцевим господарям, про що складався особливий акт (ст. 18).

Реманент культурних господарств передавався трудовим хліборобським спілкам згідно зі ст. ст. 15 і 16 цього закону (ст. 20). Зайвий реманент культурних господарств, який відповідав потребам дрібних господарств, мав бути проданий безземельним і малоземельним господарствам на підставах, зазначених в ст. 16 цього закону (ст. 21). Реманент, що не використовувався в окремих дрібних господарствах, передавався повітовим народним управам або сільськогосподарським і кредитним товариствам, чи їх союзам, для створення прокатних пунктів, по особливих розцінках, з розстрочкою виплати грошей до 5 років (ст. 22). Майстерні для полагодження сільськогосподарського реманенту, що малися в маетках, зі всіма потрібними матеріалами і приладдям передавалися по оцінці повітовим народним управам або кредитним та сільськогосподарським товариствам чи їх союзам для організації ремісничих шкіл та майстерень для ремонту сільськогосподарського знаряддя (ст. 24). Одержані від передачі робочої худоби та реманенту гроші мали поступати до державної скарбниці на окремий рахунок коштів одержаних від продажу реманенту (ст. 26).

Губернським і повітовим управам надавалося право складати відповідно до місцевих умов і згідно зі ст. ст. 15–26 цього закону інструкції, які підлягали затвердженню міністерством земельних справ (ст. 27). У розвиток закону міністру земельних справ надавалося право видавати інструкції та розпорядження (ст. 28).

Як бачимо, норми закону докладно регламентували процедуру перевірки описів і оцінки конфіскованої худоби та сільськогосподарського реманенту у власників господарств розміром понад 50 дес. землі, тобто закон не зачіпав господарств заможних селян. Склад оціночних комісій забезпечував поєднання в їх роботі принципів державного контролю, фаховості, судового нагляду та демократизму. Комісії повинні були працювати в публічному режимі, за участі всіх зацікавлених сторін. Рішення приймалися голосуванням. Обов'язковим було документальне оформлення результатів проведеної роботи. Передбачалася процедура оскарження рішень оціночних комісій. Норми закону враховували економічні інтереси держави, колишніх власників, безземельних та малоземельних селян і створювали правові умови для збереження здобутків агрокультури та матеріально-технічного устаткування для її підтримання.

4. Відшкодування збитків селянству

Як уже зазначалося вище, у Декларації від 26 грудня 1918 р. Директорія

УНР заявляла, що складаються описи контрибуцій, стягнених поміщиками з селян, для того, щоб повернути їх скривдженим і провадяться слідчі дії щодо зловживань та злочинів, вчинених поміщиками та гетьманським урядом. Однак, у зв'язку з інтервенцією,

до врегулювання цієї проблеми повернулися лише навесні 1919 р. Об'єктивно, розв'язання проблеми мало сприяти поліпшенню матеріального становища селянського господарства в ході проведення земельної реформи. Отож, 30 квітня 1919 р. Рада міністрів ухвалила закон «Про тимчасові комісії для розгляду справ про збитки, які понесли селяни через чинність скасованих Директорією УНР законів 27 травня і 14 червня 1918 р. та через незаконне накладання контрибуцій і карні експедиції». У ст. 1 закону говорилося, що для повернення сільським громадам, товариствам і окремим особам збитків, які понесло сільське населення через чинність скасованих Директорією законів від 27 травня 1918 р. «Про право на врожай 1918 р. на території Української Держави» і від 14 червня 1918 р. «Про забезпечення цукрових заводів буряками врожаю 1918 р.» та через незаконне накладання контрибуцій і карні експедиції, засновуються при губернських і повітових земельних управах особливі комісії для розгляду справ про збитки. У примітці до ст. 1 відзначалося, що зацікавлені громади, товариства й окремі селяни можуть просити про повернення стягнених з них грошей і в тому разі, коли виплата їх сталася за добровільною згодою.

До складу тимчасової губернської комісії для розгляду скарг по збитках входили: 1) член губернської земельної управи за її обранням, на якого покладалися обов'язки голови комісії; 2) представник міністерства юстиції – член окружного суду за обранням загальних зборів його відділів; 3) представник міністерства внутрішніх справ за призначенням губернського комісара; 4) представник від губернської народної управи за її обранням; 5) представник від губернського комітету трудової ради, а в разі її відсутності – від селянської спілки (ст. 2). До складу тимчасової повітової комісії входили представники аналогічних організацій повітового рівня (ст. 3). Засідання губернської та повітової комісій вважалися правомочними, якщо були присутні голова і представники міністерства юстиції та внутрішніх справ (ст. ст. 4, 5).

Стаття 6 приписувала земельним управам оповіщати за допомогою преси місцеве населення, державні та громадські установи про організацію тимчасових комісій, вказуючи час, з якого комісії розпочинають свою роботу. Крім того, вони мали вивішувати оповіщення на видному місці у своїх приміщеннях (ст. 6). Протягом двох тижнів з часу оголошення у пресі про організацію комісії, державні й громадські установи були зобов'язані подати комісіям всі справи, документи, відомості, які стосувалися збитків і контрибуцій (ст. 7). Сільські громади та товариства через своїх уповноважених, а окремі особи персонально чи то через своїх довірених, мали подати у повітову комісію, протягом одного місяця з дня оповіщення про початок її діяльності, прохання про повернення збитків з відповідними документами на їх доказ. В разі доведеної потреби, повітова комісія могла відстрочити подачу документів на строк до двох тижнів (ст. 8). Комісії проводили прилюдні та розпорядчі засідання. У прилюдних засіданнях мали розв'язуватись усі скарги про збитки й контрибуції (ст.

ст. 9, 10). Про дні своїх засідань комісія повинна була зробити оголошення у пресі та повідомити волосні земельні управи (ст. 12). Закон докладно регламентував процедуру розгляду справ. Згідно зі ст. ст. 13, 14, 15 комісія приймала прохання від подавців і призначала день явки сторін для розгляду справи в розпорядчих засіданнях. Сторона, що подавала скаргу була зобов'язана повідомити оскаржену сторону про день, час і місце розгляду справи. Неявка сторін не припиняла розгляду справи. В разі потреби комісії могли самі вживати всіх заходів для роз'яснення справи, здобувати потрібні документи, викликати експертів тощо (ст. 15). За неявку на засідання в призначений час без поважних причин експертів та свідків, комісія могла застосовувати до них санкції – карати їх грошовим штрафом до 600 грив (ст. 16).

Розгляд справи проводився усно (ст. 18). Коли комісія визнавала справу розв'язаною, вона виносила постанову у формі резолюції за підписом голови і членів комісії. В остаточній формі комісія підготовляла постанову протягом трьох днів і оголошувала її в прилюдному засіданні (ст. 19). Після розв'язання справи, комісія, на цьому ж засіданні або не пізніше 3-х днів після оголошення постанови в остаточній формі, зобов'язана була видати за проханням зацікавленої сторони виконавчий лист (ст. 23). Стягнення за таким листом здійснювалося звичайним узаконеним для цього порядком (ст. 24). У випадках, коли за продані земельними комітетами у 1917–1918 рр. робочу худобу та реманент маєтків була потім стягнена контрибуція, вона поверталася особам, з яких її було стягнуто, а реманент повертався тим, хто її законно придбав від земельних комітетів (ст. 21). Якщо ж робоча худоба та реманент були розібрані самовільно, комісія виносила постанову про повернення їх у маєтки згідно ст. 28 закону «Про землю в УНР» від 8 січня 1919 р., а контрибуції повертала селянам, удержуючи з них відповідну суму за зіпсований або знищений реманент (ст. 22). Постанова повітової комісії щодо повернення контрибуції та збитків могла бути оскарженою в губернській комісії протягом тижня з дня оголошення постанови в остаточній формі або видання її копії зацікавленій стороні (ст. 25). Губернська комісія повинна була розглянути скарги у найближчому засіданні. Причому, неявка сторін не припиняла розгляду справи. Постанови губернської комісії мали силу судового рішення, визнавалися остаточними і не підлягали оскарженню (ст. 28). Закон приписував закінчити розгляд усіх справ у повітових комісіях протягом 3-х місяців, а в губернських – 4-х місяців після останнього терміну подачі заяв. Після цього всі справи мали бути передні належним земельним управам, а комісії закривались (ст. 29). Усі прохання по справах повернення збитків, контрибуцій, а також посвідчення і виконавчі листи, які видавалися сторонами комісіями, не підлягали обкладенню гербовим, судовим та іншим митом (ст. 30). Видатки на утримання Тимчасових комісій для розгляду скарг про

збитки покривалися з коштів фонду на проведення земельної реформи (ст. 31)²⁴.

ВИСНОВКИ

На завершення відзначимо, що організаційно-правове забезпечення аграрної реформи соціально-демократичного спрямування здійснювали Директорія, Рада народних міністрів, міністерство земельних справ УНР та місцеві земельні управи. В екстремальних умовах військової інтервенції вони досить оперативно і компетентно підготували потрібну нормативно-правову базу і провели відповідні організаційні заходи, аж до мобілізації на обов'язкову державну службу фахівців і ревізії геодезичних інструментів. Створення нормативно-правової бази аграрної реформи супроводжувалося виданням Директорією та Трудовим конгресом України політико-юридичних документів, в яких проголошувалися правові принципи аграрної реформи. Нормативна база реформи була представлена законами, постановами, статутом, розпорядженнями та інструкціями, котрі регламентували процес організації місцевих органів міністерства земельних справ та їх повноваження, порядок фінансування, кадрове, технічне, документальне та інформаційне забезпечення аграрної реформи, загальний облік землі, залучення селян до землевпорядних робіт, юридичне оформлення розподілу землі, використання земель і реманенту крупних власників, механізм відшкодування збитків селянству, яких воно зазнало через контрибуції та каральні експедиції за режиму Гетьманату. Створені для цього Тимчасові комісії склалися як з представників держави, так і з представників демократичних організацій. Робота комісії мала відбуватися публічно, на основі документальних даних. Процедура розгляду справ здійснювалася на засадах демократичного судочинства.

АНОТАЦІЯ

На основі використання нормативних та архівних джерел, досліджено процес організаційно-правового забезпечення демократичної аграрної реформи Директорії УНР. Виділено етапи цього процесу. Розглянуто принципи та програму аграрних перетворень. Проаналізовано низку нормативно-правових актів, норми яких регулювали організаційно-правове забезпечення. Схарактеризовано організаційну структуру управління сільським господарством: порядок формування місцевих земельних органів, їх статус, повноваження, субординацію та форму громадського контролю за їх діяльністю. Визначено роль міністерства земельних справ у керуванні аграрними перетвореннями. Схарактеризовано мобілізаційні заходи щодо загального обліку земель у державі та забезпечення землевпорядних робіт. Проаналізовано норми законів, що регламентували порядок передачі селянам конфіскованих у латифундистів худоби та

²⁴ ЦДАВО України. Ф. 1062. Оп. 1. Спр. 94. Арк.30-31.

сільськогосподарського реманенту, а також процедуру відшкодування збитків селянам, яких вони зазнали під час Гетьманату.

Література

1. Клуний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Харків: Радянський селянин, 1926. 180 с.
2. Винниченко В. Відродження нації. Київ-Відень, 1920. Ч. III. 542 с.
3. Центральний державний архів вищих органів державної влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1062. Оп. 1. Спр. 94.
4. Савельев М. Экономические причины кулацких восстаний. *Народное хозяйство Украины*. 1919. № 6. С. 33-42.
5. Вісник Народного Міністерства Земельних справ УНР.
6. Вісник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки.

Information about the authors:

Voloshko Oleksiy Oleksiyovich,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Social and Humanitarian
Disciplines and Language Training
Municipal Institution of Higher Education
“Khortytsia National Educational
and Rehabilitational Academy” of Zaporizhzhia Regional Council
59, Naukove Mistechko str., Zaporizhia, 69017, Ukraine