

**ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ
РЕСПУБЛІЦІ У 1919 Р.**

У розглядуваний період базовим нормативно-правовим актом по регламентації землекористування в УНР був «Закон про землю», затверджений Директорією 8 січня 1919 р. Перший, другий та третій розділи цього закону [1] містили норми, що визначали принципи, суб'єкти, форми, процедуру встановлення строків землекористування, норми наділення землею, компетенцію державних органів, права та обов'язки землекористувачів.

В основу землекористування були покладені принципи ліквідації приватної власності на землю та її націоналізація, вилучення землі з товарного обігу та заборона використовувати найману працю, парцеляція крупних землеволодінь і створення дрібного селянського землекористування, при збереженні від розподілу частини великих культурних і промислових господарств, що передавалися або хліборобським спілкам, або земельним установам. Зокрема у ст.1 «Закону про землю» йшлося про скасування приватної власності на всі землі з їх водами, надземними й підземними багатствами та лісами. Вони проголошувалися «добром народу» УНР (ст.2).

Згідно зі ст.9 землекористування дозволялося у двох формах: загально-громадській та приватно-трудою. У відповідності до цього суб'єктами користування земель сільськогосподарського призначення визнавалися держава, в особі земельних установ, сільська громада, окрема особа, сім'я та спільне товариство.

Землі сільськогосподарського призначення перебували у порядкуванні народного міністерства земельних справ та підпорядкованих йому місцевих земельних установ – сільських, волосних, повітових та губернських земельних управ (ст.ст. 5,10), створених відповідно до розпорядження Директорії від 15 грудня 1918 р. і Статуту земельних управ, затвердженого Директорією 18 січня 1919 р. [2]. Цим земельним установам законом надавалися такі повноваження: 1) утворення запасного земельного фонду держави з земель сільськогосподарського призначення; 2) забезпечення громадянам їх прав користування землею та переслідування самовільного захоплення земель; 3) охорона природних багатств землі від виснаження і вживання заходів до зросту цих багатств; 4) допомога розвитку спільного хліборобства й сільськогосподарських промислів; 5) організація та ведення корисних підприємств загальнодержавного або місцевого громадського значення; 6) призначення потрібних площ землі для громадського користування, а саме, закладення дослідних і зразкових ланів, розсадників, селекційних станцій; 7) відведення земель у приватно-трудоу користування; 8) визначення норм наділення господарств зем-

лею; 9) надання дозволу на передачу права користування землею іншим господарствам чи особам; 10) вилучення ділянок землі приватно-трудоного або громадського користування, якщо господарювання на них або припинилося, або ведеться з порушенням закону (ст.ст. 5, 9–13, 16, 17).

Права землекористувачів закон регламентував таким чином. Стаття 3 надіяла правом землекористування всіх громадян УНР незалежно від статі, віри та національності, з додержанням норм земельного закону і в першу чергу тих громадян, які обробляли землю власною працею. Сільським громадам надавалося право разом з земельними управами здійснювати всі заходи для збільшення продуктивності землеробства та поладження земельних відносин, зокрема, усувати черезсмузжя (ст.11). Власники окремих господарств, сільські громади та товариства мали право заводити, на основі закону про землю, порядок використання відведених їм земель (ст.12) Сільські громади та товариства могли встановлювати на підставі правил, затверджених земельними управами згідно з законом про землю, строки користування землею, наділеною з запасного земельного фонду (ст.14). Користувач землі міг передати своє право на землекористування наділом у спадок, з повідомленням про це у повітову земельну управу (ст.15). Без письмової згоди всіх дорослих членів сім'ї, поданої до повітової земельної управи, власник господарства не мав права залишити земельну ділянку або передати її іншій особі (ст.16, прим.2). За ст. 18 при зміні користувача земельної ділянки, всі агрокультурні та меліоративні заходи, проведені попереднім користувачем, мали бути компенсовані йому новим користувачем.

Закон зобов'язував землекористувачів вести господарство з додержанням закону і встановлених правил. В разі припинення ведення господарства або порушення встановлених норм, земельні управи забирали землю у своє розпорядження (ст.17). Крім того, згідно зі ст. 6, п. б заборонялися і переслідувалися самовільні захоплення землі.

Як уже відзначалося вище, закон про землю приписував земельним установам створити запасний земельний фонд держави шляхом безкоштовного вилучення земель крупних землевласників, а також дрібних господарів понад максимальну трудову норму – 15 дес., для наділення землею безземельних і малоземельних селян (ст.ст.13, 20, 21, 27).

У запасний земельний фонд держави поступала і частина заоренованих земель. Так, землі довгострокової оренди, терміном більше 10 років, та спадкової оренди залишалися в користуванні орендарів з площею не більше 15 дес., решта землі ж вилучалася. Короткотермінові орендні договори, менше 10 років, взагалі скасовувалися, при цьому дрібним орендарям, що користувалися земельною ділянкою не більше 15 дес., держава повертала вартість оранки й посіву за оцінкою земельних управ. Всі орендні договори на користування землею, укладені пізніше 18 січня 1918 р., тобто після ухвалення земельного закону Центральної Ради, скасовувалися, і орендарі мали право одержати землю в користування на загальних підставах (ст.ст.22, 23).

Непорушними залишалися великі культурні господарства, землі громадських та наукових установ, а також земельні ділянки дрібних господарів площею до 15 дес., яка могла бути збільшена місцевими земельними установами для малородючих земель (ст.21, 30, 32). За цукроварнями та гуральнями залишалася площа землі, необхідна для забезпечення їх функціонування, причому лише до того часу, поки не буде налагоджено їх постачання сировиною селянських господарств (ст.26).

У відповідності до ст.ст. 13 та 21 земельного закону норма наділення для окремих селянських господарств визначалася земельними установами за трудовим чи споживчим принципом. Зокрема ця норма мала бути не менше 5-6 дес. (споживча норма – О.В.) кращої землі на одне середнє трудове господарство, і не більше трудової норми – 15 дес. Ті безземельні й малоземельні селяни, яким не вистачило землі навіть на споживчу норму, мали право одержати наділ у іншій місцевості, де землі було більше. Щоправда це було пов'язано з витратами на переселення, тому держава зобов'язувалася компенсувати їх наданням вищого за споживчу норму земельного наділу.

На відміну від земельного закону Центральної Ради від 18 січня 1918 р., в якому прямо говорилося що «ніякої платні за користування землею не повинно бути» (ст.12) [3], у земельному законі Директорії від 8 січня 1919 р. це питання обминалося [4]. Як виявилось у подальшому, це було неспроста.

З огляду на складну військово-політичну ситуацію, що виникла зимою 1918-1919 рр. в результаті чергової інтервенції військ більшовицької Росії в Україну і запеклих боїв з ними Республіканської армії, Директорія, аби заохотити українських вояків, у додаток до «Закону про землю» затвердила 16 січня 1919 р. «Закон про додаткове наділення землею козаків Української народної республіканської армії» [5]. Згідно зі ст.1 цього закону всі козаки регулярної армії в додаток поверх наділу землі, який за законом від 8 січня одержували громадяни УНР, негайно наділялися додатковою земельною ділянкою за місцем проживання площею від 1 до 2 дес. кожному і, крім того, після закінчення війни, кожен з козаків одержував з Державної скарбниці на реманент безповоротну позичку 2 тис. грив. і процентну позичку на 5 років ще 2 тис. грив. В рахунок цих коштів козак міг отримати від держави реманент, та будівельні матеріали. Тим козакам, які не побажають одержати додатковий земельний наділ, держава зобов'язувалася видати за нього гроші.

Площа земельного додатку козакам диференціювалася в залежності від строку служби, бойових заслуг, інвалідності у одну, півтори чи дві десятини. Відповідні норми щодо цього мав виробити народний міністр військових справ, в узгодженні з міністрами земельних справ та фінансів (ст.2).

На час свого перебування у війську козак мав право сам, або через свого уповноваженого, здати свій земельний наділ в оренду кому схоче. Користування землею наступало з весни поточного 1919 р. (ст.3).

У випадку смерті козака, його земля переходила в користування його дружині й дітям, а коли він був нежонатим – батьку та матері, якщо вони жили за його допомогою (ст.4).

Згідно зі ст.7 козаки регулярної армії одержували земельний наділ у першу чергу. Земля, що залишалася після наділення козаків, поступала в користування безземельного та малоземельного селянства в порядку «Закону про землю» від 8 січня 1919 р.

Чинність «Закону про додаткове наділення землею козаків...» поширювалася й на регулярні державні добровільні українські формування (ст.6). Йдеться про численні повстанські загони, що на добровільних засадах були сформовані в період антигетьманського повстання.

Всі зрадники УНР, дезертири з Республіканської армії та всі козаки, засуджені дисциплінарним військовим судом до ухвалення цього закону, взагалі позбавлялися права на отримання земельного наділу (ст.5). На ухваленні цієї норми відбилася драматична, якщо не трагічна, ситуація у збройних силах Директорії зимою 1919 р., пов'язана з переходом на бік російських більшовиків багатьох військових підрозділів і повстанських загонів через невдоволення широким мас селянства режимом військової диктатури Директорії, яку нерозумно, а в багатьох випадках і злочинно, репрезентували на місцях отамани, комісари та коменданти [6]. Звичайно, при цьому далася взнаки і антидиректоріанська пропаганда серед українських вояків та селян лівих українських есерів і агентів української філії російської більшовицької партії.

Треба відзначити, що окремі норми «Закону про додаткове наділення землею козаків...» суперечили нормам «Закону про землю», однак ця проблема потребує окремого висвітлення.

Подальша регламентація землекористування повноважними структурами Директорії відбувалася у надзвичайних умовах тимчасової втрати значної частини, а часом майже всієї території України, в результаті боротьби на двох фронтах – з більшовицькими військами на сході та польськими на заході. Звичайно, це наклало свій відбиток на характер регламентації.

15 березня Рада народних міністрів ухвалила постанову «Про тимчасове користування землею у 1919 р.» [7], яка з одного боку конкретизувала норми земельного закону, а з іншого вносила суттєві зміни у регламентований законом порядок землекористування на території УНР. Згідно з п.1 постанови, з конфіскованих земель, що на підставі ст.27 земельного закону складали запасний земельний фонд УНР, місцеве безземельне й малоземельне селянство мало одержати землю у тимчасове користування на 1919 р. Передачу земель здійснювали повітові земельні управи під загальним керівництвом губернських земельних управ.

Селяни, що брали землю у користування під посів 1919 р. повинні були віддати державі третину вирощеного врожаю ярового хлібу (п.2 постанови). В разі, якщо селянин одержував з запасного земельного фонду виорану попереднім власником землю, він мав сплатити державі ще й за оранку по розцінках повітових земельних управ. (п.2, прим.1). На землях

менш родючих повітовим управам надавалося право знижувати розмір частини врожаю, що передавалася державі. (п.2, прим.2).

Пункт 3 постанови приписував користувачам землі попередньо вносити у повітову земельну управу для забезпечення умов землекористування, як заставу, суму в розмірі всіх земських і державних податків, що припадатимуть за 1919 р. на взяті у користування землі. Ця «сума забезпечення» поверталася користувачу землі після того, як він привезе у призначене повітовою управою місце належну державі частину врожаю.

На доказ свого права користуватися землею селянин згідно п.5 мав одержати квиток, у якому зазначалися: 1) маєток, де знаходиться земля; 2) кількість землі у десятинах, взятої у користування; 3) культури, що будуть висіватися; 4) який сніп буде віддаватися державі; 5) термін землекористування; 6) сума забезпечення та інші умови, які встановить повітова земельна управа.

Губернським земельним управам, а також повітовим управам з затвердження губернської управи, надавалося право видавати в розвиток цієї постанови інструкції, в залежності від місцевих умов (п.6).

Одразу ж по одержанню телеграфного повідомлення тексту цієї постанови, деякі повітові земельні управи надіслали запити до міністерства земельних справ з проханням роз'яснити докладно прим. 2 до п. 2 постанови про право повітових земельних управ полегшувати умови користування землею [8]. У відповідь на запитання міністр земельних справ надіслав 8 квітня повітовим управам телеграфне пояснення, в якому повідомив, що в залежності від місцевих умов і згідно з прим. 2 п. 2 постанови управи мають право визначити частину врожаю меншу ніж третина. Щодо податків, то зважаючи на важке становище державної скарбниці, необхідно, щоб селяни внесли частину податків за землю одразу, а решту до 1 липня поточного року [9].

Подальша регламентація землекористування була пов'язана з відступом більшовицьких військ з Правобережної України літом 1919 р. і стосувалася звільнених територій. У обіжнику міністра земельних справ від 17 червня відзначалося, що оскільки навала російських комуністів загальмувала роботу місцевих установ по проведенню земельної реформи і почасти змінила її напрямом, а також затримала нормальний хід сільськогосподарського життя в головних його галузях (цукрова промисловість та культивування інтенсивних культур), міністерство земельних справ вважало за необхідне внести певні корективи у землекористування, а саме, губернським і повітовим земельним управам давалися вказівки щодо порядку визначення оплати за землекористування у тих випадках, коли землі колишніх приватних власників були засіяні селянами яриною без відома земельних управ або якщо частина врожаю, котру селяни мали віддати державі за право користування землею приватних власників, ще не була визначена земельними управами. Зокрема, повітовим земельним управам приписувалося негайно скликати з'їзди представників волосних і сільських земельних управ, а в разі відсутності останніх – представників сільських громад, і на цих з'їздах визначити частину врожаю ярового хлі-

ба, котру мають віддати державі ті селяни, що засіяли землі колишніх приватних власників. Міністр нагадував, що згідно з постановою від 14 березня прим. 2 п.2 повітовим земельним управам надано право призначати за користування землею в поточному році, в залежності від якості землі і місцевих умов, частину врожаю ярини меншу за третину. У разі, якщо повітові земельні управи не зробили полегшення умов користування землею в поточному році, їм приписувалося зробити його для безземельних і малоземельних селян, котрі засіяли землі колишніх приватних власників. Належну державі частину врожаю селяни повинні були звезти безплатно у місця, визначені сільськими управами, за домовленістю з волосними управами [10]. У пояснюючій записці до обіжника конкретно вказувалися перелік ярових культур та строки їх здавання державі [11]. Повітовим земельним управам надавалося право полегшувати умови перевезення належної державі частини врожаю для селян, що не мали власної тяглової худоби. Крім того, постанова ставила в обов'язок земельним управам забезпечити збереження від руйнації всіх плодових, виноградних, дослідних, зразкових садків, що раніше належали великим власникам, а також шкільних господарств та дослідних станцій. Для цього приписувалося у порозумінні з народними управами проводити господарство своїми заходами під керівництвом наявного персоналу, чи здавати в оренду сільськогосподарським товариствам, кооперативним артілям, громадським організаціям або ж приватним особам, з відповідним практичним і теоретичним досвідом. Орендні договори мали відповідати місцевим умовам і містити пункти про збереження інтенсивних культур від руйнації і занедбання. Відповідальність за руйнацію садово-огородніх культур покладалася на земельні управи. Гроші за оренду земельних площ з інтенсивними культурами мали вноситись до скарбниці у депозит земельної управи [12].

Запровадження на звільненій від більшовиків території норм постанови від 15 березня 1919 р. викликало серед селянства цих місцевостей чутки, до чого приклали руку й більшовицькі агітатори, що Директорія змінила свій закон про землю від 8 січня 1919 р. і тепер селянам прийдеться платити викуп за отримання поміщицької землі. Користуючись цими чутками, поміщики у свою чергу доводили селянам своє право на врожай озимини та багатолітніх трав з земель, засіяних ними восени 1918 р., що вилучались у них у запасний земельний фонд держави. Така ситуація загрожувала Директорії втратою підтримки трудового селянства. З огляду на це міністр земельних справ 9 липня направив всім земельним управам, комісарам та комендантам телеграфне розпорядження, в якому приписував довести до відома сільського населення основні положення аграрної політики Директорії. В розпорядженні відзначалося, що закон про землю від 8 січня 1919 р. не змінюється і не буде змінений, а тому земля від поміщиків перейшла у земельний фонд держави без викупу. Не пізніше як через місяць безземельним та малоземельним хліборобам земельні управи почнуть нарізати землю і за неї селяни у майбутньому, крім податків, ніякого викупу платити ні державі, ні поміщикам не

будуть. Урожай озимини та конюшини на поміщицьких землях, засіяних восени 1918 р., проголошувався власністю держави. Збирати його доручалося безземельним і малоземельним селянам за натуральну оплату, розмір якої повинні були визначити повітові земельні управи в порозумінні з представниками волосних земельних управ. Поміщики ж позбавлялися права на врожай з земель, які вилучались у них і переходили до запасного фонду держави. У розпорядженні знову підкреслювалося, що незасіяна поміщицька земля, котра перейшла до запасного земельного фонду держави, передана безземельним і малоземельним селянам у тимчасове користування на 1919 р. під ярвину за частину врожаю, яку визначають повітові земельні управи у порозумінні з представниками волосних земельних управ [13].

12 липня міністр земельних справ затвердив план реалізації врожаю на землях запасного земельного фонду УНР, вироблений департаментом земельної реформи. Він був складений на основі норм постанови кабінету міністрів від 15 березня та вищевказаних розпоряджень міністра земельних справ. Однак, в ньому з'явилися і нові положення, що стосувалися регламентації користування заоренованими селянами восени 1918 р. поміщицькими землями, а також форми оплати податків за землю. Так, договори про оренду землі у поміщиків, укладені восени 1918 р., скасовувалися і тому селяни-орендарі мусили віддати частину вирошеного врожаю не поміщикам, а державі. Розмір її встановлювали земельні управи. Якщо орендар зробив посів озимини насінням поміщика, то, крім частини врожаю, він мусив віддати земельній управі ще й кількість взятого у поміщика насіння. Останній пункт плану вимагав, аби селянство покривало земські й державні податки за користування землями запасного земельного фонду натуральною оплатою – хлібом [14].

Таким чином, правова регламентація землекористування в УНР у 1919 р. відбувалася у надзвичайних умовах військової інтервенції. Базовим нормативно-правовим актом, що визначав принципи землекористування, був «Закон про землю» від 8 січня 1919 р. Його основу складала скасування приватної власності на землю, націоналізація землі, вилучення землі з товарного обігу, парцеляція крупних землеволодінь, створення дрібних трудових господарств, заборона використання найманої праці та земельної оренди. Однак, гостра потреба у продовольчих та фінансових засобах для боротьби з інтервентами, примусила уряд УНР до внесення тимчасових коректив у принципи землекористування, відображених у постанові Ради міністрів від 15 березня, та у подальших розпорядженнях й інструкції міністерства земельних справ, які не узгоджувалися з нормами «Закону про землю». Зокрема, у 1919 р. держава, по суті, здавала трудовому селянству націоналізовані землі крупних власників в оренду на поточний рік за помірну, натуральну, через знецінення грошей, оплату, вимагаючи при цьому внесення, як застави, попередньої оплати податків за одержані у тимчасове користування землі. Здавати в оренду свій земельний наділ було дозволено й козакам регулярної армії та воякам державних добровольчих українських формувань.

Список літератури: 1. Вісник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. Вип. VI. Б.м., 1919. Ч.81. 2. Клунний Г. В. боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Х., 1926.; Вісник Міністерства Земельних справ УНР. Вип. 2. 25 січня 1919 р. Ч.12. 3. Збірник законів, об'їжних та інших розпоряджень по справам земельним в УНР. 2-ге доповнене видання Народного Міністерства Земельних Справ. К., 1918. 4. Вісник державних законів...Вип. 6. Б.м., 1919. Ч.81. 5. Вісник Міністерства Земельних справ УНР. Вип. 1. 20 січня 1919 р. Ч.7. 6. Винниченко В. Відродження нації. Ч.ІІІ. Київ-Відень, 1920; Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917-1920. Т.4. Нью-Йорк: Видавництво Чарторийських, 1969. 7. Вісник Міністерства Земельних справ... Вип. 9. 5 серпня 1919 р. Ч.90. 8. Там же. Вип.6. 1 травня 1919 р. Ч.51. 9. Там же. 10. Там же. Вип.7. 30 червня 1919 р. Ч.64. 11. Там же. Ч.65. 12. Там же. Ч.64. 13. Там же. Вип.8. 15 липня 1919 р. Ч.79. 14. Там же. Ч.89.

Надійшла до редколегії 23.08.02

О.М. Головка

ДЕРЖАВНІ БАНКІВСЬКІ УСТАНОВИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Підготовка і проведення «великих» реформ 1860-1870-х рр. поставила самодержавство перед проблемою перетворення фінансово-кредитної сфери держави і організаційно-правових основ її функціонування. Одним з атрибутів глибокої системної кризи, яка охопила Російську імперію внаслідок того, що феодално-кріпосницький лад давно віджив своє, стали складнощі у фінансовій сфері, посилені подіями Кримської війни 1853-1856 рр. На кінець 50-х рр. ХІХ ст. мали місце вкрай несприятливі чинники для початку реформ. Фінанси держави були розладнані, зростав державний борг, від'ємним був платіжний баланс, і нарешті, мав місце стан державних банківських установ, який з повним правом можна було характеризувати як крах [1, с.91].

Це не було випадковим, адже державні кредитні установи будувались на засадах, притаманних добі феодално-абсолютистської Російської імперії. Кредитний статут 1857 р. поділяв кредитні установи на дві групи. До першої належали державні установи (загальні та місцеві), до другої – приватні (започатковані станами, громадами, товариствами або приватними особами, але обов'язково затверджені урядом і діючі на підставі спеціальних правил) [2].

У кінці ХVІІІ – першій половині ХІХ ст. в Російській імперії працювали дві загальні державні банківські установи. Перша з них мала назву Державний позичковий банк. Він був утворений в 1786 р. і виконував операції прийому вкладів та видачі позик. Позики робились під заставу маєтків. Термін був фіксований і складав 15, 28 або 33 роки. Вклади робились на термін, визначений вкладником, за ними сплачувалось 4% річних (з 1857 р. цей відсоток було знижено) [2].

У 1817 р. був створений Державний комерційний банк. Згідно зі статутом банку, він мав здійснювати більш широкий перелік банківських операцій, ніж попередній банк. Окрім прийняття вкладів та видачі позик, Державний комерційний банк купував безстрокові білети Державної ко-