

М. Луцький,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

РОЗВ'ЯЗАННЯ АГРАРНОГО ПИТАННЯ ЗГІДНО ЗАКОНОДАВСТВА ЗУНР ТА УНР: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

В Україні вже більше 20 років триває земельна реформа. Для регулювання важливих суспільних відносин, в тому числі у сфері земельного права, результативним буде врахування історичного досвіду вирішення подібних проблем з метою дослідження досягнень і прорахунків представників тієї чи іншої історичної епохи. Тому актуальним буде аналіз різних підходів до вирішення земельної проблеми та ставлення до них різних прошарків населення ЗУНР та УНР, тим більше, якщо це зможе прискорити процеси вдосконалення сучасного земельного законодавства.

Діяльність Західноукраїнської Народної Республіки та Української Народної Республіки – це, беззаперечно, важливий етап в державотворенні української держави. Особливу увагу потрібно приділити законодавству двох роз'єднаних республік УНР та ЗУНР, так як саме вони в подальшому формували базу джерел українського законодавства.

Теоретичною основою даного дослідження були роботи вітчизняних авторів, серед яких – В. Білик, В. Гончаренко, П. Захарченко, А. Мірошніченко, П. Музиченко, Р. Тимченко та ін.

Проте до цього часу в достатній мірі не було досліджено законодавство УНР та ЗУНР з метою порівняння інститутів земельного права цих держав.

Метою дослідження є визначення причин і передумов проведення земельної реформи на території ЗУНР та УНР, аналіз її сутності та значення для селянства, а також порівняння законодавчої політики Української Національної Ради

(УНР) та Української Центральної Ради (УЦР) у вирішенні земельних питань.

У результаті тривалого процесу 22 січня 1919 р. Україна стала незалежною соборною державою. Однак це об'єднання з початку свого існування носило більше декларативний характер. Уже з початку свого буття обидва державні утворення зіштовхнулися з великими проблемами – зовнішніми ворогами та внутрішніми протиріччями [1, с. 105].

Законодавча діяльність уряду ЗУНР відіграла важливе значення в організації державно-політичного життя країни. У законі про адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 р. визначилися принципи законотворчої діяльності. Оскільки видати нові закони в осягнутому часі було неможливо, залишалося чинним попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. Водночас активно напрацьовувалась власна законодавча база.

Конституційні засади держави були визначені у «Тимчасовому основному законі про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії» від 13 листопада 1918 р. У ньому містилися важливі положення про територію ЗУНР, верховенство влади народу, тимчасові (до часу зібрання Установчих зборів) владні повноваження УНРади і Державного Секретаріату, його герб (золотий лев на синьому полі) та державну печатку.

Одним з основних завдань, що потребувало першочергового вирішення,



було земельне питання, бо селяни перебували в складному економічному становищі й дедалі популярнішими ставали гасла, висунуті більшовиками.

У період українського державотворення 1917-1920 рр. земельне питання належало до найпекучіших проблем, які вимагали розв'язання як на західноукраїнських землях, так і в центральних областях. Як Українська Центральна рада, так і Українська національна рада ЗУНР намагалися знайти раціональний спосіб вирішення цього питання. Але в представників кожної з цих інституцій влади були свої підходи і погляди на шляхи вирішення земельної проблеми українських земель, які в деяких аспектах були принципово різними.

Щодо Західноукраїнських земель, варто пам'ятати, що протягом тривалого часу вони входили до складу Австро-Угорської імперії. Селянство, що становило абсолютну більшість населення краю, перебувало в скрутному становищі. Хоча революція 1848–1849 рр. й ліквідувала кріпосне право в Австро-Угорщині, але не набагато покращила їхнє становище. Ціна за викуп особистої залежності в десять разів перевищувала всі існуючі повинності. До того ж, поміщики при проведенні реформи захопили всі ліси, луки й пасовища. Їм належала майже половина орних земель. Селяни ж мали або невеликі наділи землі, або не мали її взагалі й змушені були найматися на роботу до панів або церкви [1, с. 106].

У Галичині продовжували панувати пережитки феодальних відносин. Поміщики змушували селян працювати на їхніх угіддях та виконувати різноманітні повинності на користь держави. Наймити працювали по 16 годин на добу і отримували мізерну платню, що, звісно, їх не влаштовувало, але через безвихідь мирилися із становищем. Тому зрозумілим є високий рівень зацікавленості населення, особливо селян, у земельній реформі.

Після того, як в 1914 р. розпочалася Перша світова війна, ситуація погіршилася ще більше. Війна завдала великої шкоди західноукраїнським землям. Вони

опинилися в епіцентрі військових дій і переходили з рук в руки – від влади Австро-Угорщини до Російської імперії. У результаті боїв були зруйновані десятки сіл і містечок.

У січні 1918 р. примусова праця в поміщицьких маєтках узаконилася урядом і сягала 3 днів на тиждень. Половина землі не розорювалася, впала урожайність технічних і зернових культур. Більш ніж удвічі скоротилося поголів'я коней. Наприкінці війни в Галичині й Буковині спостерігався рух за ліквідацію поміщицьких маєтків.

На території Української Центральної Ради земельні питання регулювалися Третім Універсалом. 7 листопада 1917 р. Центральна Рада оприлюднила третій універсал, яким було проголошено право власності на поміщицькі та інші «нетрудові» землі. Так, Перший та Третій універсали Української Центральної Ради проголошують «...щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, царські, монастирські та інші землі у власність народів ... право порядкування нашими українськими землями ... належало тільки нам самим...» [2, с. 11] і, відповідно, громадяни УНР оповіщаються, що «віднині на території УНР існуюче право власності на землі поміщицькі й інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значення, а також удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі – скасується» [2, с. 22].

16 листопада 1917 р. Генеральний Секретаріат розповсюдив офіційне роз'яснення, яким підкреслив, що скасування права власності на землю та перехід її до трудящого народу слід розуміти як заборону колишнім власникам від дня публікації Універсалу відчужувати землю. Припинення права власності здійснювалося без викупу, проте певні ділянки могли бути залишені за колишніми власниками. Встановлювалися правила надання землі у трудове користування. Вказувалося, що Універсал проголошував лише загальні підвалини, які мали бути в подальшому законодавчо закріплені.

Власне, мова якраз велася про спеціалізовані нормативні акти. На території УНР 18 січня 1918 р. Українською Центральною Радою ухвалено Земельний Закон. Закон містив 3 Розділи та 33 параграфи. Параграф 1 зазначав, що всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами, в межах Української Народної Республіки є «добром народу Української Народної Республіки». Положення про те, що такими багатствами користуватися «мають право всі громадяни Української Народної Республіки без різниці статі, віри і національності з додержанням правил цього закону», – зазначав параграф 2. Параграфом 20 передбачалося скасування без викупу права власності «на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами в межах Української Народної Республіки [3, с. 87].

Так, даним законом вводилися такі правила «порядкування» всіма землями:

а) верховне порядкування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами належить до скликання Української Установчої Ради Українській Центральній Раді;

б) порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування – органам міського самоврядування; сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам, в межах їх компетенції.

Згідно з Розділом II цього закону навіть землі для приватнотрудового господарства переходять у право користування. Якщо III Універсал скасовував право власності тільки «на нетрудові землі за містами», то цей закон скасовував «власність і на селянські землі» [4, с. 82].

Також Земельний Закон покладав певний спектр обов'язків на верховні і місцеві органи порядкування землею. Зокрема:

1) забезпечення громадянам їх прав на користування землею;

2) охорона природних багатств землі від виснаження і вживання заходів до зросту цих багатств.

Були визначені засади користування землею: воно було за загальним прави-

лом безоплатним, за певними винятками могло переходити у спадщину, а в інших випадках передача права дозволялася лише з дозволу громад та земельних комітетів. Встановлювалися достатньо детальні правила «урізання» існуючих великих землеволодінь та наділення землею безземельних та малоземельних верств населення [3, с. 88].

Проте з огляду на політичну ситуацію та бойові дії Земельний закон не був реалізований. Тому 08 січня 1919 р. Директорія УНР прийняла наступний спеціалізований нормативно-правовий акт – Закон про землю в УНР. За своєю структурою та змістом він був подібний до свого попередника. Основні відмінності полягали у тому, що центральним органом управління земельними ресурсами стало Народне Міністерство Земельних Справ, було встановлено мінімальний розмір земельної ділянки, яку можна було отримати в процесі перерозподілу; встановлювався також максимальний розмір земель, що залишався у колишніх власників, визначалася доля орендованих земель. Через відповідні обставини і цей закон не був введений у дію.

На Західноукраїнських землях ситуація також потребувала врегулювання. Зрозуміло, що вирішення земельного питання в умовах війни з Польщею, руйнування господарства, нестачі продуктів стало особливо актуальним і вимагало від керівників ЗУНР швидких, безпомилкових дій. Різні законопроекти аграрної реформи розроблялися в політиці й Західноукраїнської Народної Республіки. Діячі ЗУНР, зокрема земельної комісії при Раді Державного Секретаріату, були значно виваженішими у своїх поглядах на вирішення земельного проблеми, ніж їх колеги на Наддніпрянській Україні. Так, перший проект аграрної реформи, оголошений С. Голубовичем 4 лютого 1919 р., передбачав узаконення приватної власності [5].

Після довгих і завзятих дебатів 14 квітня 1919 р. Українська Національна Рада ухвалила Закон про земельну реформу. Він передбачав конфіскацію



поміщицьких, монастирських і церковних земель та земель інших великих землевласників понад встановлений максимум. Ці землі переходили до так званого «земельного фонду» держави, з якого після війни мали наділятися малоземельні та безземельні селяни, військовослужбовці-інваліди тощо.

Порядкувати фондом мали Загальна земельна і повітові комісії з трирічними повноваженнями, а також сільські комісії, склад яких підлягав щорічному оновленню. Ст. 18 Закону окремо передбачала, що «наділення землею не може бути розпочато до закінчення війни і повернення жовнів і полонених додому». Отже, фактично йшлося про зволікання земельної реформи [6].

Позаяк встановлення земельного максимуму, процедура конфіскації та наділення землею відкладалася до скликання Сейму, сільська біднота розпочала самочинно захоплювати поміщицьку землю.

8 травня 1919 р. був опублікований Земельний закон для ЗУНР. Головною метою проведення земельної реформи було визнано наділення землею малоземельного і безземельного селянства на правах приватної власності. У власність сільських громад переходили водні ресурси, а також пасовиська і полонини. Проте він, все ж таки, не забезпечив стабільності ситуації на західноукраїнських землях.

Варто також наголосити на положенні Земельного закону, згідно якого передбачалося покарання за порушення норм земельного законодавства. Так, ст. 21 Закону надавала місцевій владі право ув'язнювати на 6 місяців, а також додатково штрафувати на суму до 10 тисяч крон за самовільне захоплення землі, розподіл націоналізованих законом будинків, інвентарю тощо. Земельний закон абсолютно не відповідав вимогам селянства. Приймаючи його, керівництво ЗУНР намагалося уникнути звинувачень з Заходу у більшовизмі та схильності до революційного розподілу поміщицьких земель.

Отже, можна говорити, що відмінності законодавчих актів у вирішенні

аграрних питань ЗУНР та УНР так же помітні, як і їхня схожість у формі неможливості їх реалізації в життя. Щодо відмінностей, то у Наддніпрянській Україні його прийняли набагато раніше – 8 січня 1919 р., а отже, на три місяці довше урядовці ЗУНР готували свої перетворення в аграрній сфері.

Закон Директорії УНР ліквідував приватну власність на землю, у той час як галицький уряд її охороняв. Верховним власником землі в Наддніпрянщині проголошували державу, яка за допомогою своїх органів адміністрації та виборних земельних управ здійснювали її управлінням. Державні органи мали право надавати селянам землі в користування в розмірі не менше 5 десятин для середнього трудового господарства й не більше трудової норми. Крім індивідуального господарювання, закон передбачав добровільні хліборобські спілки в кооперативній формі. Іншими словами, земельний закон Директорії був побудований на соціальних засадах [1, с. 117].

Земельний Закон УЦР порівнюючи з аналогічним законом УНР відрізнявся більшою радикальністю. У той час, як вирішення цього питання у Галичині відкладалося на невизначений термін до скликання Сейму, що й мав визначити розмір і час сплати селянами за наділи, він передбачав безкоштовне наділення селян землею, без зволікань. Пізніше така відтермінованість принесла негативні результати на Західноукраїнських землях.

Отже, після проголошення Акту Злуки постала ще нагальніша потреба в реформації законодавства на всій території Української держави. Зважаючи на суспільно-політичне становище населення і на території УНР і ЗУНР, зрозумілою є важливість проведення земельної реформи та вирішення аграрних питань. Уряд ЗУНР та УНР мав на меті в короткі строки провести земельну реформу, яка відповідала б інтересам селянства, що становили абсолютну більшість населення краю, однак цього так і не вдалося зробити.

Незважаючи на соборність Українських земель, реформація законодавства

на територіях ЗУНР і УНР відбувалася не тільки окремо, а й із помітними відмінностями, які мали наслідком неспроможність реалізації проведення земельної реформи.

Ключові слова: ЗУНР, УНР, земельне законодавство, аграрні питання, земельний фонд.

У статті головну увагу звернено на дослідження земельного законодавства ЗУНР та УНР при вирішенні аграрних питань, охарактеризовано загальні риси законодавчого процесу як на території Західноукраїнських земель, так і на території Української Народної Республіки, а також проаналізовано соціально-політичні та економічні причини розбіжностей у підходах до вирішення земельної проблеми на Західній та Центральній Україні. Крім цього, проаналізовано спеціалізовані нормативно-правові акти УНР та ЗУНР, видані для врегулювання аграрних питань, «Земельний закон» від 18.01.1918 р. та Закон «Про земельну реформу» від 14.04.1919 р.

В статье основное внимание обращено на исследование земельного законодательства ЗУНР и УНР при решении аграрных вопросов, охарактеризованы общие черты законодательного процесса как на территории западноукраинских земель, так и на территории Украинской Народной Республики, а также проанализированы социально-политические и экономические причины расхождений в подходах к решению земельной проблемы на Западной и Центральной Украине. Кроме этого, проанализированы специализированные нормативно-правовые акты УНР и ЗУНР, выданные для урегулирования аграрных вопросов, «Земельный закон» от 18.01.1918 г. и Закон «О земельной реформе» от 14.04.1919 г.

In the article key attention is paid to the research of the land legislation of ZUNR and UNR in the sphere of solutions to agricultural problems, general characteristics of the legislative processes on the territory of the West Ukrainian lands and the Ukrainian national Republic are given, social and political as well as economic reasons of differences between the approaches to the land reform solution in Western and Central Ukraine are analyzed. Besides, the specialized legal acts of ZUNR and UNR, «The Land Law» of January, 18, 1918 and the Law «On Land reform» of April, 14, 1919, adopted with the aim of solving agricultural problems, are analyzed.

Література

1. Тимченко Р. Земельна реформа ЗУНР (ЗОУНР) 1919 р. / Р. Тимченко // Український історичний збірник. – Вип. 15. – 2012. – С.105–118.
2. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т. / За ред. В.Г. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – Т.2. – 570 с.
3. Мірошніченко А.М. Земельне право України: [навчальний посібник] / А.М. Мірошніченко. – К. : Алерта, ЦУЛ. – 2011. – 678 с.
4. Білик В. До питання визначення особистих немайнових прав селян у законодавстві Центральної Ради / В. Білик // Вісник Академії правових наук України. – № 3 (50). – 2007. – С. 82–89.
5. Білоцерковець Н.В. Земельне законодавство в Українській Народній Республіці та Західноукраїнській Народній Республіці – суть та причини розбіжностей / Н.В. Білоцерковець, П.П. Захарченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_3-4/Bilocerkivec-Zaharchenko.pdf.
6. Музиченко П.П. Історія держави і права України: [навчальний посібник] / П.П. Музиченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/10630612/pravo/pravova_sistema_zunr_unr.