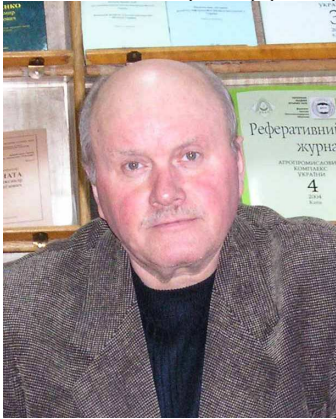


УДК 332.3:001.891(477)(091)«1917/1920»



**ГЛАЗУНОВ**  
**Геннадій Опанасович,**  
зав. сектору ДНСГБ УААН  
(м. Київ)

### **ЗЕМЕЛЬНА ПРОБЛЕМА: НЕВИРІШЕНА УКРАЇНСЬКА ТРАДИЦІЯ**

*Історичний нарис представляє собою результати наукового дослідження земельних відносин від часів національних селянських сподівань до сьогодення. Проблема власності на землі сільськогосподарського призначення продовжує жити від часів УНР до часів незалежності України як невирішена українська традиція.*

*Исторический набросок представляет собою результаты научного исследования земельного вопроса от эпохи национальных селянских чаяний до нынешних времен. Проблема собственности на земли сельскохозяйственного назначения продолжает жить со времен УНР до сегодняшней независимой Украины как неразрешенная украинская традиция.*

*This historical sketch is the results of scientific research concerning land questions from the times of national country hopes for today. The problem of property in agricultural land is already in its times from the Ukrainian National Republic to nowadays independent Ukraine as unsolved Ukrainian tradition.*

На спільному засіданні восени 2008 року Держкомзем і Мінагрополітики України обговорювали проблему удосконалення земельних відносин, системи землекористування в агропромисловому комплексі країни. Державні установи вимушені були вдатися до нагального врегулювання питання ринку земель сільськогосподарського призначення. У цьому зв'язку зазначимо, що історичні розвідки визначили проблему земельних відносин національною традицією, свого часу не вирішеною. Викликом української революції постав комплекс питань щодо власності, зокрема, про землю. Про це свідчать і матеріали наукового дослідження розвитку аграрного сектору України проблематичної доби 1917–1920 рр. [1].

Спробуємо дослідити **актуальність теми** земельних відносин на теренах України з державно-управлінської точки зору на аграрний сектор країни в добу національних селянських сподівань 1917-1920 рр. І повернемося до часів Української Народної Республіки за допомогою наукового видання "Українська Центральна Рада" [2]. **Мета статті:** досконале вивчення, критичне осмислення, творче використання впливів урядових конструкцій на попередніх етапах вітчизняного історичного розвитку аграрного сектору країни з використанням українських історичних традицій в сучасних умовах.

Деталі в наступному нарисі. Обумовимо: якщо прирівнювати державно-управлінську сферу 1917–1920 рр. до сучасних переконань, то Українська Центральна Рада здійснювала функції національного парламенту, а Генеральний секретаріат, пізніше названий Радою Народних Міністрів, – українського уряду.

УЦР проводила восьму сесію з 12 по 17 грудня 1917 року. На одному з засідань доповідав заступник Генерального секретаря земельних справ Борис Мартос. Він розповів про діяльність секретарства, про "ті страшні розрухи та безлад, які виникли по селах через "хибно зрозумілий проголошений Третім Універсалом перехід землі до рук народу". Вважаючи на таку руїну всього земельного господарства, він запрошував УЦР "найскоріш обміркувати земельну справу". Далі доповідач виклав "план земельної реформи": на його думку, "треба конче" в інтересах хліборобського господарювання на Україні "зберегти цілими великі зразкові маєтки, в яких виховується породиста худоба та насіння". Що стосується реманенту, то його мало, і прийдеться купувати за кордоном та "давати за цей реманент хліб та цукор", бо "бурякові плантації селяни порозорювали і позасівали хлібом". УЦР певним чином зрозуміла піклування секретаріату земельних справ щодо земельної реформи і наступного дня перейшла до розгляду "Тимчасового земельного питання" на вечірньому засіданні.

Представлений законопроект попередньо урядом "не розглядався", а доповідався як документ, підготовлений Генеральним секретаріатом

землеробства. Деякі доповнення давав Б. Мартос, пояснюючи, що з певними питаннями він не згодний, проте пропонував прийняти закон, який, за його думкою, допоможе в першу чергу "забрати землю у панів", розпорядитися інвентарем, щоб "заспокоїти хліборобів". З питаннями і певними промовами в той день виступили з десяток членів УЦР. Дехто з виступаючих, наприклад, Б.-О. Зарудний (з лівої течії УПСР. – Авт.), радив "задовольнити потреби селян". Проте їхнє особисте голосування гальмував партійний підхід. На цій підставі пропонувалося зібрати окрему комісію, щоб доопрацювати запропонований проект закону про землю.

Назавтра продовжилися дискусії щодо запропонованого земельного закону. Виступило 14 членів Центральної Ради, до того ж 11 із них – селяни. Спробуємо зробити акцент на найважчих аргументах у промовах членів найвищого владного органу. Селянин із Роменського повіту на Полтавщині, член УЦР та Всеукраїнської ради селянських депутатів Демид Манько заявив, що поїхати йому додому з таким законом означало б "отримати там дрючка". Селянин Панько доводив: якщо залишимо цей закон, то "народ не визнає ні Раду й нікого". Селянин Пригода говорив, що, якби селяни знали, який ви даєте закон про землю, "не обирали б вас у ЦР, а самі склали б той закон". Член УЦР та Всеукраїнської ради селянських депутатів селянин з Брацлавського повіту на Поділлі Іван Боб ділився думками, за якими селяни відправили його в Київ, щоб він пошукав лікаря, який спромігся б полікувати селянина, який під вагою багатющих проблем "гнітить землю". Знаний селянин із Богодухівського повіту на Харківщині Захар Хвиленко заявив, що якщо закон залишиться, то - ви не діячі від народу, бо із-за ваших 40 десятин і "розпалиться анархія". Звісний селянин у величезному кожусі Корній Гуленко з трибуни жваво ділився з парламентарями тим, як живуть, працюють мужики, навіть як краще побудувати життя на селі. Він попереджав, що не буде життя і нам, і тим, "хто писав той закон про 40 дес.". За словами селянина з Холмщини А. Павлюка, коли чуєш партійні закиди, то здається, що ти присутній на мітингу, а між тим треба "приватну власність зліквідувати", бо народ кінець кінцем сам може

"підступитися до вирішення цього питання". Молодий селянин Медвідь зауважував, що то "не народний закон", бо в ньому немає деяких питань про землю, стосовно переселенців тощо. Селянин із Катеринославщини Федір Сторубель вважав, що якщо підтримаємо закон, то маємо тоді "відректися від підтримки Ради". Селянин Мицкевич вимагав, якщо земля піде селянам, то треба "ліквідувати власника на землю з корінням". Знаному селянину з Хорольського повіту на Полтавщині Хомі Романенко здавалося, що писали той закон "не ті, що мали 10 дес., а ті, у кого по 4 тис. дес."

Словом, якщо коментувати хід обговорення земельного законопроекту, то розгляд зводився до визначального аргументу. Доводи виступаючих насамперед впиралися в ті 40 десятин законодавчої земельної норми. Власність на землю запропонований закон фактично не ліквідував. Він давав право господарствам володіти 40 десятинами землі. А на підставі інших положень законопроекту згаданий земельний ліміт сприймався "трудовою нормою". Не дивно, що майже всі промовці були проти запропонованого законопроекту.

У заключному слові доповідач закликав все ж приймати внесений законопроект. Було запропоновано кілька формул переходу. Проте остаточного рішення сесія того дня не прийняла, оголосила перерву. Наступив останній день сесійної роботи – 17 грудня. Сесія національного парламенту розглянула подану фракцією УПСР постанову щодо земельної справи. Після остаточного голосування запропонована есерами "формула переходу" виглядала наступним чином. Заслухавши земельний законопроект, УЦР постановила: по-перше, законопроект цього "не приймати", а виділити зі свого складу комісію пропорційно кількості членів фракції і цій комісії доручити вироблення нового законопроекту, прийнявши за його головну засаду - повне скасування власності на землю та соціалізацію її згідно з постановами сьомої сесії УЦР; по-друге, новий законопроект повинен бути поданим на затвердження Малої ради в одному з найближчих її засідань; по-третє, обрана комісія "не повинна роз'їжджатися, доки не буде затверджено виробленого нею законопроекту". Унаслідок голосування за підтримку формули есерів подано було 131 голос,

проти було 10, утрималося – 13. У формулі соціал-демократів, яка набрала трохи менше голосів, ішлося також про переробку земельного закону, але його затвердження відводилося Українським Установчим зборам, що намічались на 9 січня майбутнього року.

У комісію, яка мала за ухвалою УЦР займатися переробкою закону про землю, було обрано 10 українських та 2 російських есерів, 6 – від українських соціал-демократів та по одному від єврейської об'єднаної соціалістичної партії, меншовиків, Бунду, самостійників тощо. На засіданні Малої ради 19 грудня 1917 року уряд повідомляв стосовно земельного питання. На останній сесії УЦР обрано парламентську комісію з 23 членів, яка мала виробити і подати на затвердження Малої ради земельний законопроект. Робота комісії відбувалася "безперестанно", щоденно – з 11 до 15 та з 19 до 24 години. До цих пір обговорювали "основні засади тимчасового земельного закону". Визначальних засад було шість: скасування приватної власності на землю; право кожного громадянина на землю; органи порядкування землею; форми користування; правила користування; обов'язки держави щодо забезпечення права на землю [3].

Дев'ята сесія УЦР розпочиналася 15 січня 1918 року, зібралося майже 300 депутатів. М. Грушевський запросив присутніх вислухати Четвертий Універсал. За текстом, "однині" Українська Народна Республіка ставала самостійною, суверенною державою українського народу. Щодо справи земельної, то оголошувалося, що комісія, вибрана на останній сесії, уже виробила закон про передачу землі трудовому народові без викупу. За основу прийнято скасування власності й соціалізацію землі згідно з постановою "сьомої сесії". Закон буде розглянуто на засіданні УЦР. Рада Народних Міністрів уживе всіх заходів, щоб передача землі в руки трудящих уже до початку весняних робіт через земельні комітети "неодмінно відбулася".

Бойові дії наближалися до столиці. У ніч на 18 січня 1918 року більшовицькі війська захопили Поділ та по Володимирській вулиці просувалися до будинку Педагогічного музею, в якому засідав парламент.

М. Грушевський десь о третій годині дня відкрив засідання, урядовців було мало. Відкривши зібрання, він порадив зборам затвердити внесений напередодні проект земельного закону в цілому, без обговорення, з тим, щоб потрібні дрібні поправки до закону потім "зробила Мала рада". Члени УЦР майже одноголосно підтримали земельний закон, ніхто "проти" не визначився, від голосування утримався тільки один [4].

Українські селяни, знайомлячись з текстом Тимчасового земельного закону, як майбутні земельні користувачі, дізнавалися, що право власності на землю скасовувалося, вода та надра оголошувалися "добром народу Української Народної Республіки" [5]. За виголошеним земельним законом, усі громадяни країни, а селяни певним чином також, дочекалися – вони майже отримали право на користування відповідною земельною ділянкою. Користування "поверхньою землею" дозволялося законом для приватнотрудового господарства, що проводилося власною працею окремими особами, сім'ями або спільними товариствами. Ст. 9 трохи плутано роз'яснювала норму виділення землі для приватнотрудових господарств. Відповідно до закону за звичайну "повинна бути така кількість землі, на якій сім'я або товариство, провадячи господарство звичайним для своєї місцевості способом, мали б користь, потрібну як для задоволення своїх споживчих потреб, так і для підтримання свого господарства; ця норма не повинна перевищувати такої кількості землі, яка може бути оброблена власною працею сім'ї або товариства". До того ж ст. 10 проголошувала, що "встановлення цієї норми й урівняння в користуванні землею" проводилося земельними комітетами і сільськими громадами під керуванням та затвердженням центральним органом державної влади.

Словесний добір добрий. Та чи роз'яснював він масовому селянину-прагматику саме розмір довгоочікуваної ним земельної ділянки?

Не менш важливим, мабуть, був третій розділ закону з назвою "Переходові міри". Головними в ньому були порядок вивласнення земель, упорядкування земельного фонду, перехід земельних ділянок до нових користувачів. Закон демонстрував, що земля надавалася у власність без викупу.

За попередніми власниками й орендарями, за їхнім бажанням, підтвердженим постановою волосного земельного комітету, залишалися у користуванні сади, виноградники, хмільники в межах трудової норми. Колишні власники мали розпоряджатися землями під оселями, господарськими будівлями, торговельними чи промисловими закладами. За такою ж схемою можна було розпоряджатися живим і мертвим реманентом. Порядкування земельним фондом, за винятком ділянок, залишених за попередніми власниками, громадських та наукових установ і так званими "садибними ділянками", ухвалених відповідними постановами, переходило в підпорядкування Земельних Комітетів. Ст. 26 закону визначала, щоб земельні комітети поділяли фонд для мети загально громадського господарювання (читай сільськогосподарського призначення за сьогоднішнім. – Авт.) та приватнотрудового користування. За вимогою ст. 27 землі, призначені для приватнотрудового користування відводилися "в першу чергу" на потреби "місцевого малоземельного та безземельного хліборобського населення", а в другу - на попити місцевого нехліборобського або немісцевого населення.

Віковічною була мрія селян про землю, соціальне визволення. Напередодні революції ця боротьба з року в рік, із місяця в місяць посилювалася, загострювалася. Безвихідне становище селянства, розорення його й дедалі більша залежність породжували протести з боку селян, викликали зворушення та повстання, відчутним ставав селянський рух. Земельне питання для основи нації поставало вирішальним. Прийняття Першим Всеукраїнським селянським з'їздом (28 травня – 2 червня 1917 р.) певної земельної платформи було врахуванням сил біднішого й середнього селянства. Воно показало, що в Україні буде забезпечено проведення земельних порядків у напрямі інтересів середняка та господарської частини бідноти.

Демократична платформа забезпечувала УЦР масову підтримку українського громадянства, хоч і опонентів у неї було чимало. Занепокоєння правих сил викликали задекларовані в Першому Універсалі соціально-економічні перетворення. Про них заявили Союз земельних власників,

стурбований приватною власністю на землю, товариство цукро заводчиків, Польська земельна громада, які попередили уряд про можливе припинення фінансування цукрової промисловості тощо. Усе це змусило український уряд вдатися до окремих роз'яснень щодо земельної справи. Генеральний секретаріат 16 листопада 1917 року декларував, що "Універсал тільки проголошує загальні підвалини", які повинні в подальшому набрати форму законів. Причому заявлене "скасування власності", як і весь земельний лад в Україні, мають підтвердити й остаточно встановити Українські Установчі збори [6].

Селянство відчуло урядові коливання щодо земельної проблеми як ключового поклику часу. На наш погляд, тогочасні урядовці зламали порядок вирішення питань про землю і автономію країни. На цій підставі вони не змогли досягнути готового до надлому суспільного становища в знов створеній ними державі.

На весні 1918 року стало очевидним, що урядовці УНР, керівництво УЦР утрачали владний вплив. 29 квітня країна здобула назву Українська Держава, а владним керманічем став гетьман Павло Скоропадський. Гетьман нуліфікував УНР, розпустив УЦР, визнав недійсними мандати обраних демократичним шляхом на значній частині території УНР депутатів Українських Установчих зборів.

Зазначимо, що як би гетьман в мемуарах не пояснював мотиви своїх державно-управлінських рішень, проте факти дають підставу зрозуміти, що державний керівник, його уряд робили все можливе, щоб сільське господарство стабільно розвивалося на підставі приватної власності на землю. Так, резолюція Всеукраїнського з'їзду хліборобів від 8 листопада 1918 року мала забезпечити дотримання загальних основ земельної політики, а відповідно й державного ладу. Резолюція з 8 пунктів засвідчувала селянські хиби колишньої імперії, пропонувала нагальні заходи. Можна було б погодитися із зазначеними намірами. Проте 7 і 8 пункти ухвали підсумовували, що примус у перерозподілі землі мав бути зайвим. Заходи "насильного перерозподілу" ще й небезпечні, твердила постанова, оскільки за ними рушилися принципи приватної власності.



Цей принцип мав бути "недоторканим". Держава мала не забувати, що приватна власність залишалася основою основ державного ладу. Відродивши глибоку колотнечу в населення, зумовивши повне безладдя в його господарчих верствах, подібні заходи "погублять саму державу", стверджувала резолюція [7].

Подальший життєвий досвід Української Держави показав, що земельне питання як існуюча проблема залишалася невирішеною з погляду на цивілізаційний розвиток аграрного сектору провідних країн світу. Доведено, що спроба невваженого розв'язання земельної проблеми, наперекір соціальним домаганням рядового селянина в тогочасних умовах, виявилася однією з головних підстав "упадку" Української Держави. Яка, за історичним розбором, подавала надії.

Населення виявляло невдоволення хибами державної політики, на місцях спалахували селянські повстання, на заспокоєння яких кидали німецькі війська. На теренах України наростав антигетьманський рух.

Після зречення гетьманського уряду влада в столиці перейшла до Революційного комітету, який установив контроль над діяльністю державного апарату. Від імені Директорії на посаду Народного міністра землеробства УНР заступив Микита Шаповал. За енергійною ініціативою міністра, земельний закон був затверджений Директорією УНР 8 січня 1919 року.

Як показало вивчення досвіду доби Директорії щодо реалізації земельної реформи, українському селянству перешкоджали повстанська неорганізованість, бойові дії революційних змагань. Вони були занадто поважними причинами, щоб не дозволити втілити в життя демократичні норми прийнятого земельного закону. На владні рішення накладалася та історична обставина, що Україна переживала саме революційну добу. Земельне питання та проблема української державності були непорушним чином пов'язані між собою.

Переходячи до висновків, зазначимо наступне. Українська революція 1917–1920 рр. для аграрної держави, яку представляла Україна у складі

Російської імперії, тогочасні події мали подвійний характер. Закоренілий аграрний характер країни, понад три чверті населення – селяни з усталеним жаданням володіти землею, узвичаєна культура населення з відповідною освіченістю, національною свідомістю, ідейно-політичним світоглядом, естетичним, духовним вихованням тощо. Це були історичні факти та змістовні аргументи, щоб скерувати владні політичні процеси насамперед до питання про землю. Тогочасний заклик "Земля і Воля" найкращим чином визначав владний порядок розв'язання зазначених питань. Український історик, Голова УЦР Михайло Грушевський саме таким чином і зазначав роль селянства в майбутті новоствореної України.

Проте історія, яку пережила країна, виявила чимало соціально-економічних подразників: криваве протистояння Першої світової, революційні рухи всуміш з повстанськими, відкрита й жорстока боротьба за владу, вимоги природної еволюції переходу від екстенсивних до інтенсивних форм сільського господарства. Все змішалось, поклалося одне на одне. Демократичних державно-управлінських навичок для виправлення становища не знайшлося. Майбуття вирятовували, на жаль, немилосердні.

Проте урядовці УЦР-УНР розмірковували й над словами відомого економіста М. Туган-Барановського, який стверджував, що земля належить суспільству, а нетрудове володіння землею не мало "ніякого виправдання". Національний уряд розглядав землю як унікальний продукт природи, як засіб для здійснення господарської діяльності, навіть біологічного середовища для проживання людства. Земля насправді належить усім людям, які її населяють. Проте цей факт зовсім не означав, що кожна людина може привласнити навіть її клаптик. Як, скажімо, порівно поділити територію країни між усіма її громадянами, оголосивши кожного власником земельної ділянки?! За сьогоденними розрахунками науковців, на одного жителя України в середньому припадає 1,3 га загальної площі, або іншим чином 0,7 га ріллі [8]. Нагадаємо в цьому зв'язку про Селянський наказ соціалістів-революціонерів Державної думи (1907 рік), за яким право приватної власності на землю пропонувалося

скасувати назавжди, а вся земля – державна, удільна, церковна, приватна тощо - мала відчужуватися безплатно, переводитися в народне надбання та передаватися господарям, які обробляли її власною працею, з вилученням доходу, викликаного природною властивістю землі, так званою земельною рентою, на суспільні потреби.

За матеріалами дослідження, місцеві органи влади здатні ефективно розпорядитися землею в межах закріпленої за ними території, зокрема, наділяти нею господарів-виробників на правах постійного володіння, контролювати використання ними землі, не втручаючись у їхню діяльність, якщо вона не суперечить правовим нормам, передбаченим договором на землекористування, надавати їм фінансову допомогу на природоохоронні заходи, брати плату за землю згідно із Земельним кадастром із відрахуванням диференційованої частки ренти в державний бюджет та направляти ренту за призначенням на соціальні й інші суспільні потреби.

Зазначене переконання щодо проблеми земельних відносин підкріпило б рішучість національних урядів стосовно реалізації вимог тогочасного земельного закону. Бо остаточний погляд з української державної височини виявився невтішним. За роки української революції змінилося три державотворчих процеси з протилежним поглядом на земельне питання, але з незмінними зарокami повернути селянам землю. Одинадцять складів національного уряду оголосили шість урядових курсів. Боляче, але нема де правди діти: ні один із урядів не довів до кінця пекучу справу земельних очікувань селян, не закарбував практичних шляхів щодо втілення в життя земельної проблеми. На цій підставі українська влада остаточно втратила довіру, гірше – підтримку широких селянських верств. У той неспокійний час цією негативною обставиною скористалися інші.

На завершення додамо, що сучасні українці в очікуванні: чим не вирішена національна традиція щодо земельного питання завершиться в незалежній країні. Маємо надію, що реалізація вимог Указу Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 листопада 2008

року "Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель" [9] завершить вирішення земельної проблеми, яка животіє з доби автономії УНР.

### ***Список використаної літератури***

1. Мельник Ю. Ф. Сільське господарство України 1917–1920 років: реалії та пошуки / Мельник Ю. Ф., Вергунов В. А., Глазунов Г. О. – К., 2008. – 284 с.
2. Українська Центральна Рада : документи і матеріали. У 2 т. – К., 1997. – Т. 1.
3. Там само. – С. 50.
4. Там само. – С. 113–115.
5. Збірник законів, обіжних та інших розпоряджень по справам земельним в Українській Народній Республіці. – Видання Народного Міністерства Земельних Справ. – К., 1918. – С. 18–21.
6. Українська Центральна Рада : документи і матеріали. У 2 т. – К., 1996. - Т. 1. – С. 449.
7. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. - Ф. 1061. - Оп. 3. - Спр. 6. - Арк. 34–34 зв.
8. Урядовий кур'єр. – 2008. – 20 серп.