

## ЗЕМЕЛЬНЕ ПИТАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИЦІ В ЧАСИ УРЯДУВАННЯ ГЕТЬМАНАТУ П. СКОРОПАДСЬКОГО

### LAND ISSUE IN UKRAINIAN POLITICS DURING THE RULING OF THE HETMANAT OF P. SKOROPADSKY

Камаралі С.Є., к.і.н., доцент,

доцент кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права

*Заклад вищої освіти Міністерства фінансів України «Державний податковий університет»*

Статтю присвячено дослідженню процесу реформування аграрного сектору в українській політиці урядом гетьмана П. Скоропадського в історичному та правовому контекстах. Спираючись на архівні матеріали, автор визначає основні підходи уряду до вироблення низки законів земельного законодавства й організації земельних державних установ для забезпечення становлення аграрної галузі. Автором визначено головні напрями земельної політики консервативного політичного курсу, позитивні та негативні чинники, що суттєво впливали на політику гетьманського уряду. Особлива увага приділяється державній політиці, спрямованій на побудову взаємин із німецьким командуванням в аграрній сфері, важким умовам Брест-Литовських домовленостей для України, методам тиску з боку австро-німецького командування на гетьманську владу, відсутності єдності в національних політичних колах і повстання селян.

Автором зроблено висновок щодо основних організаційно-правових принципів діяльності українського уряду в межах земельної реформи в складних умовах. Права приватної власності в конкретних історичних умовах тогочасної України створили суттєві бар'єри на шляху до реалізації прогресивної аграрної реформи. Помішки отримали юридичні підстави для відновлення земельно-майнової власності, необмеженого відшкодування заповдіваних їм збитків, що стало причиною селянської партизанської війни, масового невдоволення владою окупантів та гетьмана. Фактична окупація українських земель породжувала залежність гетьманського уряду від економічних та політичних інтересів держав Четверного Союзу. Уряд Української Держави виявився не зовсім готовим до фінансового та технологічного забезпечення земельної реформи.

Особлива увага приділяється механізму створення та завданням, покладеним на Земельний банк. Зазначено, що спеціально створений Державний земельний банк так і не став реалізатором головних положень аграрної реформи. Автор звертає увагу, що протягом усього періоду підготовки земельної реформи гетьман П. Скоропадський і уряд піддавалися могутньому тиску протидії з боку великих землевласників. Отже, запровадження низки аграрних законів, реформування системи земельного володіння та користування, наділення нормованими земельними ділянками дрібноземельні селянські господарства, повернення права на врожай 1918 року не дали бажаних результатів в умовах економічної і політичної кризи в Україні.

**Ключові слова:** Українська Держава, гетьман П. Скоропадський, аграрна політика, земельний закон, історико-правовий контекст.

The article is devoted to the study of the process of reforming the agricultural sector in Ukrainian politics by the government of Hetman P. Skoropadsky in historical and legal contexts. Based on archival materials, the author identifies the main approaches of the government to the process of drafting a number of laws of land legislation and the organization of state land institutions to ensure the formation of the agricultural sector. The author identifies the main directions of land policy of the conservative political course, positive and negative factors that significantly influenced the policy of the Hetman's government. Particular attention is paid to state policy aimed at building relations with the German command in the agricultural sector, difficult conditions of the Brest-Lithuania agreements for Ukraine, methods of pressure from the Austro-German command on the hetman's power, lack of unity in national political circles and peasant uprisings.

The author concludes on the basic organizational and legal principles of the Ukrainian government in the framework of land reform in difficult conditions. The rights of private property in the specific historical conditions of the then Ukraine created significant barriers to the implementation of progressive agrarian reform. The landlords received legal grounds for the restoration of land ownership, unlimited compensation for the damage caused to them, which led to the peasant guerrilla war, mass dissatisfaction with the power of the occupiers and the hetman. The actual occupation of Ukrainian lands made the Hetman's government dependent on the economic and political interests of the Fourth Union. The Government of the Ukrainian State was unprepared for the financial and technological support of land reform.

Particular attention is paid to the mechanism of creation and the tasks assigned to the Land Bank. It is noted that the specially created State Land Bank has not implemented the main provisions of agrarian reform. The author draws attention to the fact that during the whole period of preparation for the land reform, Hetman P. Skoropadsky and the government were subjected to strong opposition pressure from large landowners. Therefore, the introduction of a number of agrarian laws, reforming the system of land tenure and use and allotment of regulated land plots to small farms, the return of the right to harvest in 1918 did not give the desired results in the economic and political crisis in Ukraine.

**Key words:** Ukrainian State, Hetman P. Skoropadsky, agrarian policy, land law, historical-law context.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Процес державотворення Української Держави, що відбувався у квітні – грудні 1918 р., і нині викликає стійкий інтерес у наукових колах. У складних умовах революції режиму гетьмана П. Скоропадського вдалося накопичити унікальний досвід національно-державного будівництва.

Сьогодні актуальним є використання досвіду державотворчої діяльності гетьманського уряду в аграрній галузі в історико-правовому контексті для подолання проблем становлення національної економіки. Творче використання правової практики будівництва країни може бути ефективним для вироблення напрямів сучасної господарчої політики і законів. Проблема аналізу поглядів П. Скоропадського на способи вирішення земельного питання в державі є складником більш загальних проблем, зокрема проблеми усвідомлення місця аграрного питання державно-правової концепції в системі українського консерватизму.

**Аналіз досліджень наукової проблеми.** Українське питання в контексті державотворення розглядалося в працях представників української діаспори різних напрямів (прихильників як гетьманського уряду, так і опозиції). Висвітлювались окремі аспекти досліджуваної проблеми в межах загальної історії й історії України. Як правило, предметом цих досліджень були окремі складники державотворчого руху, економічні, правові, політичні аспекти розвитку України. Найбільше уваги привертають дослідження Д. Дорошенка, Н. Полонської-Василенко, В. Винниченка, І. Мазепи, Б. Ковалю, П. Христюка, В. Мазуренка, О. Андерсона.

Дослідження економічної проблематики, особливо аграрної, окреслено в працях І. Бойка, П. Гая-Нижника, Я. Грицака, Т. Гунчака, О. Коцура, О. Красівського, М. Кугутяка, В. Кульчицького, Р. Матейка, В. Піскуна, О. Реєнта, Б. Савчука, М. Сеньківа, О. Субтельного, М. Творидла, І. Терлюка, Б. Тищика, Ю. Тлушача та ін.

**Формулювання мети та завдань статті.** Мета статті – проаналізувати законодавчу діяльність уряду гетьмана П. Скоропадського в аграрній галузі, визначити основні напрями земельної політики, окреслити правові засади земельної реформи в період існування Української Держави.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** На подальший розвиток аграрного сектору в Україні негативно вплинула Перша світова війна і революційні події. Подолання земельного дефіциту безземельного селянства, встановлення системного землекористування в державі, створення дійового і професійного апарату Міністерства земельних справ, вироблення правової бази для проведення аграрної реформи – такими були напрями функціонування уряду Української Держави.

Основні положення проєкту земельної реформи Гетьманату засновувалися на усталеному погляді про те, що повний продаж землі в Україні без державного контролю неминуче призведе до масштабного знищення середнього землеволодіння, спекуляції землею в межах купівлі-продажу і переходу великих земельних ділянок до іноземних власників. Характеризуючи ситуацію, Б. Бутенко на з'їзді «Народної волі в Україні» 11 травня 1918 року у власній доповіді «Господарсько-економічне життя України» окреслив концептуальні позиції уряду в земельній реформі, як-от: а) установа максимального розміру землеволодіння та викуп державою надлишків; б) захист інтересів дрібної власності; в) створення умов для дрібних землевласників збільшення земельного господарства через покупку землі із земельного фонду; г) розробка правових засад для здійснення земельної реформи [1, с. 2].

Під особистий контроль підготовку законодавчих актів для земельної реформи взяв на себе гетьман. Майже щотижня урядом обговорювалось земельне питання. Так, 14 травня 1918 року на засіданні Ради Міністрів відбулося обговорення проєкту земельної реформи в Українській Державі [2, с. 1]. Результатом стало рішення приділяти максимум уваги аграрній справі на кожному засіданні для реалізації основних положень «Грамоти до всього українського народу». Передбачалося виробити проєкт земельного закону до збирання врожаю поточного року. Сподівання були на значне покращення настроїв на селі. У травні 1918 року на розгляд Ради Міністрів представлено концептуально різні проєкти земельного закону. Одночасно гетьманським урядом витрачалось багато сил і часу на подолання наслідків втручання у внутрішні справи України з боку австро-німецького командування. 9 травня 1918 року чергове засідання уряду присвячено аналізу наслідків наказу Г. фон Ейхгорна – голови німецької адміністрації в Україні. Визначено негативний вплив на селянські настрої німецької політики в питанні прав на засів ланів і запровадження німецьких військових судів на території України. У протоколі засідання Ради Міністрів зазначалось, що наказ про засів ланів викликав в українського уряду обурення і кваліфікувався як пряме втручання у внутрішні справи України, «порушення принципу власності», проголошеного гетьманом. На жаль, складність внутрішньополітичної ситуації не сприяла відкритій демонстрації позиції проти втручання німців у справи України. Уряд доручив Голові Ради Міністрів Ф. Лизогубу вирішити це складне питання дипломатичними методами і настояти на внесенні змін до наказу німецької адміністрації. Категоричні вирази німецького командування могли призвести до катастрофічних наслідків [3, с. 10]. Численні телеграми до Києва з усієї України з проханням про допомогу свідчили, що по селах складалась вкрай вибухова антигетьманська ситуація. Херсонський губернський староста клопотав про військову допомогу «для придушення повстання озброєних загонів банд, які безпощадно розправляються із землевласниками» [4, с. 11].

Подібні відомості надходили і з інших губерній: «Заколоті селян у Звенигородському повіті отримали характер партизанської війни супроти землевласників...» – телеграфує губернський староста. – «У масах населення паніка. У повіті почались повстання. У Хотинській економії графа Строганова селянами підпалені майже всі будівлі. Палац графський палац мільйонної коштовності. Збитки колосальні» [5, с. 1].

Гетьманський уряд зайняв позицію підтримки законних прав орендарів, здебільшого селян. Було встановлено у вигляді законодавчого порядку в суперечках між землевласниками і орендарями належність врожаю поточної осені здійснювачам засіву. Для завершення цієї справи ухвалено Закон «Про права на врожай 1918 року на території Української Держави», що визначав порядок користування землею, врожаєм і механізм вирішення суперечок. Згідно із законом віднині «суперечливі питання» перебували в межі компетенції губернських і повітових земельних комісій. Голову комісії призначав Міністр земельних справ. До складу установи входили два постійні представники місцевого союзу земельних власників або партії хліборобів, постійний представник судової установи та представники земельної влади [6, с. 1]. Земельні комісії визначали процедуру повернення права земельної власності господарям, масштаби збитків і розміри відшкодування на добровільних і примусових засадах. На додаток до Закону «Про права на врожай 1918 року на території Української Держави» для регулювання справи власності врожаю не лише зернових культур 14 червня 1918 року видано Закон «Про забезпечення цукрових заводів буряками врожаю 1918 року», на підставі якого врожай буряків, посіяних без дозволу на власних чи орендованих землях цукрових заводів, визнавався власністю цукрових заводів [7, с. 286].

Палкі суперечки викликали питання процесу майбутнього відчуження великої земельної власності. Великі землевласники дотримувались особливої позиції і ставали в опозицію щодо проєкту аграрної реформи гетьмана П. Скоропадського. Наслідком нерішучої політики і відсутності певних заходів гетьмана до наділення земельними наділами селян стало те, що поширювались антигетьманські заколоти, в багатьох випадках спровоковані більшовицькою агітацією. У звітах до Міністерства земельних справ зазначалось: «швидким темпом стихійно наростає озлоблення селянських мас, які почули себе непевними щодо одержання землі, про що селянство мріяло цілі віки» [8, с. 338].

У складній політичній та економічній ситуації, що склалася в державі, Рада Міністрів створила проєкт «Тимчасового закону про порядок набування і позбування земель на території Української Держави» [9, с. 12]. Після проходження безлічі обговорювань, сумнівів і непримиренних суперечок 14 травня гетьман ухвалив тимчасовий Закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями». Установлювався новий порядок земельного устрою. Відкинуто популярну на той час ідею соціалізації землі, єдиним і законним принципом визнавалася норма приватної власності на землю. Усі заборгованості банків та чужоземних власників ухвалені гетьманським урядом. Розпочався викуп землі, але право на землю визнавалось за малоземельним та безземельним селянством. Законом гарантувалось право наділення землею тих верств селян, які цього потребували. На думку уряду, закон «відвернув загрозу спекулятивного продажу землі, що виникла за земельним законом соціалізації за часи Центральної Ради» [10, с. 3–9].

На жаль, тимчасовий Закон «Про право продажу та купівлі землі поза міськими оселями» не викликав задоволення і спровокував непорозуміння серед селянства. Зміст закону тлумачився селянами супротивниками гетьмана по-різному. «Основа окресленої мною аграрної

реформи до сього часу майже не відома в широких кругах населення, пояснюється ними неправдиво й сим складається крайне корисний ґрунт для найзлоумиснішої агітації», – зазначав гетьман 8 липня 1918 року Голові Ради Міністрів Ф. Лизогубу [8, с. 338].

Для сприяння розвитку малоземельних господарств уряд намагався проводити комплексне реформування аграрного сектору. Гетьман поставив завдання перед урядом розробити механізм ліквідування черезполосного землевлаштування. Для малоземельного селянства така форма землекористування була руйнівною. Земельною комісією (за ініціативою Міністерства земельних справ) ухвалено Закон «Про розмежування черезполосних земель», розробленого на основі «Закону 29 травня 1911 року», відомого під назвою «Положення про землеустрій» [7, с. 286]. За ст. 1 «Закону 29 травня 1911 року» земельним власникам надавалося право продажу без обмеження за кількісним показником, попри форму власності (приватна або надільна земля). Обмеження, що скасовувались із надільних земель, уможлилювали продаж землі без урахування стану землевласника, тобто не лише особам сільського стану (козаки, селяни). Але ціна за надільні землі виставлялась нижча. Ст. 2 закону право необмеженої купівлі на землю без усяких обмежень надавалося лише Державному земельному банку. Ст. 3 з метою пропорційного розподілення землі серед власників на Банк покладалося зобов'язання розпродажу її ділянками не більше 25 десятин. Така норма земельної власності визначена в результаті низки економічних досліджень. Також надавалося право і визначалася норма на купівлю землі колективним селянським товариствам. За особистим дозволом Міністра земельних справ, як зазначалося в ст. 6, передбачалося надання по 25 десятин землі кожному учаснику товариства. Більше як 25 десятин землі отримали право набувати громадські, промислові установи, але лише для культурно-господарських цілей. У законі передбачався механізм відчуження більше нормованої земельної власності. У разі порушення закону зайвина понад 25 десятин підлягала конфіскації. Право нагляду за дотриманням порядку і норм придбання землі тимчасово покладалось на нотаріусів, а підставою для купівлі-продажу вважалися довідки і документи земельного обліку з нотаріального архіву (ст. 8). Володіння надільними землями не закріплено за окремими особами в земельних реєстрах. У такий спосіб селяни набули можливості купувати 25 нормованих десятин (відповідно нового закону) незалежно від дійсної земельної власності.

Закон викликав неоднозначну оцінку серед різних зацікавлених кіл. Великі землевласники висловлювали незадоволення встановленими обмеженнями на ціни. Дрібних господарів не влаштувала максимальна норма набування земель, що підлягали продажу. Треті нарікали на створення ст. 8 лазівки земельним спекулянтам. Прибічники партій соціал-демократичного блоку ставили в провину гетьману явне копіювання земельних законів «Соборных уложений» монархічної Росії і використовували закон як ілюстрацію поступового повернення Української Держави до часів царського режиму.

Істотним недоліком діяльності уряду була відсутність апарату здійснення земельної реформи. Державний земельний банк та земельні комісії на момент ухвалення закону перебували на стадії формування. Рада Міністрів, розуміючи необхідність, терміново почала формувати державний апарат управління аграрним сектором. Для налагодження роботи і складання штатів Міністерству земельних справ надано фінансову допомогу. «На потреби економічної організації, культурні заходи до плодоводства та скотарства, на сільськогосподарську освіту, на сільськогосподарську статистику» [11, с. 3] Радою Міністрів виділено в рахунок річного кошторису Міністерства земельних справ кредиту в розмірі 325 тис. крб. У кінці червня поточного року Міністерством земельних справ підготовлено проєкт «Поло-

ження про структуру земельних комісій» [12, с. 1]. Вирішено утворити дві земельні комісії, розділивши їх функції для підвищення ефективності реформування аграрного сектору. 15 липня 1918 р. гетьман затвердив Статут губернських та повітових земельних комісій [13, с. 1]. До компетенції першої належали справи земельних суперечок і розгляд випадків порушення закону в земельній справі. До другої – контроль за діяльністю державних установ та нотаріату, патронат над селянами в процесі придбання землі. На земельні комісії покладалася низка завдань, як-от проведення роз'яснювальної роботи серед селянства, уникнення практики черезполосиці, далекогоземля і створення служби допомоги розселенню селянства на хуторах.

Майже одночасно Міністерством земельних справ розроблено проєкт Положення про тимчасові земельно-ліквідаційні комісії. Причиною підготовки законопроєкту стала складна ситуація навколо питання збитків, заподіяних у результаті революції, зміни влади, німецької окупації і масових селянських повстань [14, с. 1–3]. На розгляд ліквідаційних комісій виносились заяви землевласників, орендарів, власників промислових підприємств про порушення їх прав власності. Установи мали вирішити суперечки, що виникли після закону від 31 січня 1918 року «Про землю», і ліквідувати наслідки діяльності самочинних і стихійно утворених організацій. Планувалося створити 9 губернських ліквідаційних комісій і по кілька повітових. Остаточні структуру і склад Тимчасових земельно-ліквідаційних комісій затверджено 15 липня 1918 року. На створення і функціонування земельно-ліквідаційних комісій гетьманський уряд асигнував 10 млн крб. Навіть тим земельно-ліквідаційним комісіям, склад яких ще не був затверджений серпневим циркуляром Земельного Департаменту Міністерства земельних справ, призначено розпочати роботу [15, с. 3].

Для запровадження земельної реформи уряд намагався створити державний земельний фонд. Через закупівлю землі і подальшого її передавання малоземельним і безземельним хліборобам на пільгових умовах передбачалася реалізація реформи. Для задоволення потреб малоземельних селян в Україні необхідно близько 10 млн десятин землі. Саме Державний земельний банк (відкритий 14 червня 1918 року) мав стати основою реформи, активність самого банку залежала від розміру земельного фонду. Поновлення права приватної власності на землю в конкретно-історичних умовах тогочасної України створило суттєві бар'єри на шляху реалізації аграрної реформи.

**Висновки.** Таким чином, зміст земельної реформи, процес її запровадження за часи Гетьманщини мали неоднозначну оцінку. Поміщики отримали юридичні підстави для відновлення земельно-майнової власності, необмеженого відшкодування заподіяних їм збитків, що викликало масове невдоволення народу владою гетьмана та окупантів. Фактична окупація українських земель породжувала залежність гетьманського уряду від економічних та політичних інтересів держав Четверного Союзу. Вони підтримували ідеологію проведення земельної реформи в Україні, проте не могли допустити докорінних змін в аграрному секторі, які б поставили під загрозу отримання зумовлених Брест-Литовськими угодами збіжжя та сировини. Уряд Української Держави виявився не зовсім готовим до фінансової та дієвої підтримки земельної реформи. Спеціально створений Державний земельний банк так і не став реалізатором головних положень реформи. Треба зазначити, що протягом усього періоду підготовки земельної реформи П. Скоропадський і уряд піддавалися могутньому тиску протидії з боку великих землевласників. Отже, запровадження низки аграрних законів, реформування системи земельного володіння та користування, отримання нормованих земельних ділянок малоземельними селянськими господарствами, повернення права на врожай 1918 року не дали бажаних результатів в умовах економічної і політичної кризи в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голос Києва. 1918. 11 мая.
2. Голос Києва. 1918. 16 мая.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, м. Київ (далі – ЦДАВО України). Ф. 1064. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 10.
4. ЦДАВО України. Ф. 1216. Оп.1. Спр.16. Арк.11.
5. ЦДАВО України. Ф. 1216. Оп. 1. Спр. 16. Арк. 1.
6. ЦДАВО України. Ф. 1061. Оп. 3. Спр. 9. Арк. 1.
7. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 документально-наукове видання. В 2-х т. Т. 2: Українська Гетьманська Держава 1918 року / Упорядн. К.Ю. Галушко. Київ : Темпора, 2002. 352 с.
8. Вісник політики, літератури й життя. Відень, 1918. № 33, 2 червня. С. 338.
9. ЦДАВО України. Ф. 1064. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 12.
10. ЦДАВО України. Ф. 1061. Оп. 3. Спр. 6. Арк. 3–9.
11. Державний Вісник. 1918, 11 липня.
12. Державний Вісник. 1918. 20 червня.
13. Державний Вісник. 1918. 19 липня.
14. ЦДАВО України. Ф. 1216. Оп. 2. Спр. 23. Арк. 1–3.
15. Известия Союза протофиса. 1918. 12 августа.