

## ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ У ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

*Досліджено правові засади реалізації земельної реформи в Західноукраїнській Народній Республіці. Проаналізовано особливості земельного законодавства, основні етапи підготовки земельної реформи, а також її роль у формуванні фінансово-економічної політики держави. Охарактеризовано законодавчу діяльність органів державної влади та управління Західноукраїнської Народної Республіки, а також нормативно-правові акти, які регламентують повноваження та юрисдикцію органів влади та управління ЗУНР у земельній сфері.*

**Ключові слова:** *Західноукраїнська Народна Республіка, Державний секретаріат земельних справ, Українська Національна Рада, земельна реформа, земельний фонд.*

**Постановка проблеми.** Відновлення незалежної Української держави на західноукраїнських землях і розбудова її державно-правових інститутів слугували новим поштовхом в об'єктивному дослідженні колись заборонених тем з історії українського державо- та правотворення. Значення цього історичного факту зрозуміле. Вперше з часу Київської та Галицько-Волинської держави корінне населення західноукраїнських земель, після більш як півтисячолітнього чужоземного панування, стало знову господарем своєї долі, проголосивши державну незалежність.

Створена на західноукраїнських землях восени 1918 року Західноукраїнська Народна Республіка, за прикладом інших народів Європи, створила власні законодавчі та виконавчі органи влади. Парламентом та урядом ЗУНР було прийнято низку законів і розпоряджень, які регламентували діяльність усіх галузей державного життя, зокрема і у земельній сфері.

**Стан дослідження.** Проблема механізму правової реалізації головних засад земельної політики Західноукраїнської Народної Республіки в українській історіографії відображена у працях і спогадах видатних українських учених, політичних та громадських діячів: В. Гнатюка, М. Грушевського, Д. Дорошенка, К. Левицького, М. Лозинського, О. Лотоцького, Є. Петрушевича, М. Чубатого та ін.

Сучасний стан досліджень цієї проблематики представлений у працях О. Вівчаренка, П. Гая-Нижника, Я. Грицака, О. Добржанського, О. Карпенка, Г. Капустян, М. Кобилецького, Г. Ковальчака, В. Кондратюка, М. Костицького, А. Коцура, О. Красівського, М. Кугутяка, В. Кульчицького, Б. Лановика, М. Литвина, С. Литвина, І. Лісної, В. Макаручука, М. Настюка, К. Науменка, М. Никифорака, В. Осечинського, О. Павлюка, О. Реєнта, О. Рубльова, Б. Тищика, Ю. Тлуцака та ін.

Окремих питань реалізації фінансово-економічної політики ЗУНР присвячені численні праці діаспорних учених: В. Вериги, Б. Винара, Т. Гунчака, М. Гуцуляка, І. Лисяка-Рудницького, І. Нагаєвського, І. Новосівського, І. Хоми, Л. Цегельського, М. Шаповала, В. Шевчука, С. Ярославина та ін.

**Метою** статті є аналіз правового механізму реалізації земельної реформи в Західноукраїнській Народній Республіці.

**Виклад основних положень.** Однією з найголовніших і найскладніших проблем, з якими довелось зіштовхнутись керівництву Західноукраїнської Народної Республіки, були проблеми фінансово-економічного спрямування, без вирішення яких не могла нормально функціонувати молода Західноукраїнська держава. Розбудова економіки і фінансової системи були пріоритетними завданнями уряду ЗУНР, який розумів усю важливість цих доленосних напрямів.

У структурі урядових міністерств ЗУНР – Державного секретаріату – важливе місце посідав Державний секретаріат земельних справ, який розробляв проекти земельної реформи і здійснював нагляд за земельними ресурсами, що також було одним із найголовніших напрямів у реалізації фінансово-економічної політики держави.

Державний секретаріат земельних справ займався впровадженням і реалізацією земельного закону, який був прийнятий Українською Національною Радою. Крім того, в його компетенції був нагляд і контроль за обробкою земель, який здійснювали рілничі референти. Також секретаріат здійснював управління лісовим господарством, для чого створювались повітові лісові інспектори та управи державних маєтків.

Державному секретаріату земельних справ підпорядковувались спочатку рілничі референти при державних повітових комісаріатах. Надалі розпочали утворюватись окремі земельні відділи – уряди при цих комісаріатах. Крім цих урядів, у повітах створено з представників різних організацій і громад повітові земельні комісії, яким відповідно підпорядковувались громадські (сільські) рілничі комісії. У складі

секретарства були відділи лісового господарства, водного господарства, управа камеральних дібр. У повітах діяли лісові інспектори (уряди) та місцеві управи камеральних дібр [1, с. 189].

Одним із перших рішень Державного секретаріату земельних справ стала вказівка управі камеральних дібр (лісоохоронним службам) віддати населенню у користування пасовища та визначити ділянки лісу, необхідні для опалення міст. Крім того, вони повинні були надати допомогу в заготівлі будівельного матеріалу. Українська Національна Рада Законом «Про заборону позбування і обтяження більших посіlostей» законодавчо обмежила спекуляцію лісовими ділянками перед прийняттям земельного законодавства [2, арк. 21]. Згідно з цим законом, визначався порядок продажу та купівлі лісу табулярних дібр (державних лісів).

Іншим Законом Української Національної Ради від 18 березня 1919 року – «Про вивласнення великих табулярних посіlostей» – визначався порядок конфіскації земель у великих землевласників. Було встановлено, що землі, які були націоналізовані державою, повинні були перейти у так зване тимчасове управління земельних комісій у повітах. Саме ці комісії повинні були розподілити ці землі між селянами для подальшого використання.

Розуміючи необхідність відбудови сільського господарства, землі зазвичай надавались виключно під таке призначення і це, без сумніву, сприяло не тільки відродженню сільськогосподарських угідь, а й підвищувало авторитет органів державної влади та місцевого повітового управління.

До прийняття земельного законодавства у власність народу передавались землі великих землевласників. Кількість землі, яка залишалась у попередніх власників, визначала повітова земельна комісія, але її розміри не могли перевищувати 100–200 моргів (морг – 0,57 гектара). Решта землі переходила у тимчасове управління повітових і громадських земельних комісій. Усі землі великих землевласників переходили у власність ЗУНР. Урожай, вирощений на цих землях, повітові і громадські земельні комісії розподіляли між селянами, які на них працювали, відповідно до кількості робочих днів. Військовослужбовці української армії отримували свою частину урожаю в розрахунку на найбільшу кількість трудоднів. Наближення весни вимагало рішучих дій секретарства для проведення весняно-польових робіт та організації роботи з повного обробітку всіх орних земель незалежно від форми власності. Відтак Державний секретаріат земе-

льних справ спільно з секретарством внутрішніх справ оперативно видав розпорядження «В справі примусової управи землі на 1919 рік» [3, с. 18–20].

Розпорядженням передбачено, що всі землі, які були придатні для обробки, повинні були використовуватись відповідно до свого призначення. Було ухвалено рішення про санкції, які вживались щодо власників та орендарів тих земель, що ними не оброблялись. Рільнична комісія мала право вивести такі землі у так званих «недобросовісних» власників чи орендарів у державне розпорядження. Окрім того, у певних випадках такі землі могли бути передані безземельним чи малоземельним селянам, які, своєю чергою, за користування цими землями сплачували належний податок. У розпорядженні передбачались санкції і кримінального, і матеріального спрямування. Зокрема «за кожен гектар необробленої землі власники карались штрафом від 200 до 500 корон. Хто спеціально, з умислом робив перешкоди в проведенні польових робіт та приховував посівний матеріал, живий і мертвий інвентар, притягувався до кримінальної відповідальності, яка передбачала арешт від одного до шести місяців або штраф від 100 до 50 000 корон» [4, с. 186].

Питання, визначені в цьому розпорядженні, Державне секретарство земельних справ проводило через уповноважені органи: повітові земельні комісії – при Державних повітових комісаріатах та громадські земельні комісії – при громадських урядах (сільських комісаріатах). Остаточне рішення в земельних питаннях та нагляд за діяльністю комісій ухвалював Державний секретар земельних справ.

З часу прийняття цього розпорядження припиняли діяти всі закони і розпорядження колишньої Австро-Угорщини та попередні розпорядження Державного секретарства земельних справ, які регулювали земельні правовідносини. Але вони не могли вирішувати всі аспекти земельної проблеми, яка виникла перед Українською Національною Радою та Державним секретаріатом. Особливої гостроти вона набула весною 1919 року, коли в окремих громадах селяни захоплювали поміщицькі маєтки і самовільно ділили землю. Земельне питання мало важливе значення у діяльності парламентсько-урядових кіл та всіх політичних партій. Правильне, справедливе і законне рішення з цього питання ставало актом історичної справедливості до широких мас, котрі століттями терпіли тяжкий національний та соціальний гніт. Загальнополітична ситуація у Європі та світі порушувалась вже не як економічне, а політичне питання.

Відсутність рішень парламенту та уряду із земельних питань, а також розруха в знищених постійною з 1914 року війною селах, загрожували голодом, соціальним вибухом і поширенням більшовицької агітації. Незважаючи на труднощі, українське населення розуміло важливість історичного моменту і з гідністю долало військовий час, голод і розруху. Масових заворушень, за винятком невеликих інцидентів, не було.

Окрема комісія при Державному секретарстві земельних справ разом із представниками Української Національної Ради та українськими юристами підготувала проект закону про земельну реформу. Її автором став віце-президент Української Національної Ради, адвокат Лев Бачинський [5, с. 6]. У ній зазначалось, що: «1) землю посідати можуть лише ті рільники, що досі обробляли її власними руками, чи то власним чи чужім господарстві... 3) ліси і полонини не становлять предмету наділу але переходять у власність громад, в котрих вони лежать... Винятки допускаються лише тоді, коли держава, громада або упривілейована спілка для ведення рільничого промислу або для ведення рільничої школи або вірцевого господарства потребує доконче більшого обшару землі... Земля може переходити дорогою спадщини лише на діти та внуки, на родичів, братів та сестер, і то лише остільки ті члени родини працюють і думають даліше працювати власними руками на землі... Землю тратить без жодної винагороди, хто її умисно або з грубого недбальства через два роки перестав управляти власними руками..., хто землю з розмислом обертає в неужиток... Земля продана за довги в примусовий спосіб переходить до земельного фонду... Ріки та всі підземні багатства становлять державну власність і лише держава може добувати сама» [6, арк. 17].

Зазначимо, що цей закон хоча і не вирішував усі проблемні земельні питання, проте визначав основні напрями земельної реформи, передбачаючи роз'яснення окремих статей щодо наділення землею малоземельних чи безземельних селян. Земельним законом передбачено також процедуру конфіскації земельних угідь і регламентовано коло суб'єктів, у яких підлягала конфіскація землі. Це були зокрема колишні поміщицькі, монастирські, єпископські, церковні землі; землі, які їх власники використовували для спекулятивних цілей, а також ті землі, які не оброблялись, незважаючи на державно-владні приписи стосовно такої категорії земельного фонду.

Відповідно до земельного закону, всі землі, що підлягали конфіскаційній процедурі, «творюють Земельний фонд ЗОУНР, яким до часу

розділу» між селянством управляють обласна, повітові та громадські земельні комісії» [1, с. 251].

У законі був регламентований та визначений порядок утворення і складу зазначених земельних комісій. Громадські комісії, які мали безпосередньо зайнятися розподілом землі, обиралися у складі 6-ти членів і 3-х їх заступників усіма мешканцями цієї громади загальними, рівними, прямими і таємними виборами. Сьомим членом був за посадою комісар (голова) громади. Фінансування всіх операцій повітових земельних комісій належало до компетенції філії сільськогосподарського кредитного фонду.

Зі створеного земельного фонду належало наділити землю всіх охочих, які займалися рільництвом у такій послідовності:

- 1) жовнірів-інвалідів, що втратили своє здоров'я у війнах, ведених Українською Народною Республікою;
- 2) вдів і сиріт тих, що полягли у цих війнах або внаслідок них;
- 3) жовнірів-інвалідів зі світової війни 1914–1918 рр.; сиріт і вдів, що їх батьки або мужі втратили життя в цій війні або внаслідок її;
- 4) сиріт і вдів невоєнних осіб;
- 5) інших безземельних і дрібноземельних рільників [7, с. 114].

Повноваженнями земельних комісій був також розподіл земель на господарські цілі – земельно корисні, культурні, добродійні, а також належання земель до компетенції громад.

Щодо лісів, то вони не підлягали розподілові, а переходили у власність і безпосередню юрисдикцію ЗОУНР. Лише ліси, які «не творять комплексу, який надається до раціональної або охоронної лісової господарки», могли залишатися у приватних власників [7, с. 114].

Водойми (ставки, озера, болота) ставали теж власністю колективною – громад, за винятком суднохідних і сплавних рік. Наділення землею мало відбутися після закінчення війни, а відшкодування власникам конфіскованих земель повинно було визначатись окремих законом, прийнятим парламентом ЗОУНР.

Провідними ідеями цього закону була конфіскація землі у великих землевласників і наділення землею безземельних і малоземельних селян на праві особистої власності. Третьою стала ідея відшкодування попереднім власникам, вона також була компромісною. Без відшкодування передавалися домени (землі, що становили власність колишньої Австро-Угорщини); земля тих власників, які зі зброєю в руках виступили проти Української держави; земля, яка була набута виключно шляхом спекуляцій в часи війни 1914–1918 років.

Лише 9 травня 1919 року Виділ УН Ради в окремому законі роз'яснив положення земельного законодавства. Це стосувалося заборони узаконення продажу або купівлі табулярних дібр великими землевласниками, за винятком їх купівлі дрібними землевласниками, і подальшого затвердження республіканською земельною комісією. Власники, або їхні законні представники, мали право оспорювати ці рішення впродовж 5 років [8].

Отже, земельну проблему можна було вважати вирішеною. Але водночас зауважимо на суттєві недоліки закону.

По-перше, згідно з параграфом 18, наділення людей землею не могло розпочатися перед завершенням війни і поверненням жовніврів і полонених додому. Отже, це наділення відкладалося на невизначений час. По-друге, в законі не було зафіксовано про те, як конфісковувались землі, – з відшкодуванням їхнім попереднім власникам чи ні. По-третє, в законі не зазначено, за платню чи без неї наділялись люди землею. Ці питання відкладалися до вирішення майбутнім Сеймом [4, с. 188].

Крім того, земельний закон ЗОУНР спричинював певне незадоволення серед селян краю, оскільки земля передавалась за відповідну грошову компенсацію.

**Висновок.** Незважаючи на певні недоліки, на нашу думку, земельний закон був кваліфіковано розробленим правовим документом і відповідав тогочасній світовій соціально-політичній ситуації. Він також виражав інтереси різних соціальних груп населення Західної області Української Народної Республіки.

1. Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923 рр.). Історія держави і права / Б. Й. Тищик. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с.

2. ЦДІАЛ. Фонд 581 «Колекція документів про діяльність урядів і армій Української Народної Республіки і Західно-Української Народної Республіки». – Опис 1. – Спр. 96.

3. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Вип. 3. – 2 березня 1919 р.

4. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Уряди. Постаті / Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України; гол. ред. ради Ярослав Ісаєвич. – Львів, 2009. – 350 с.

5. Кульчицький В. Українська юриспруденція в персоналіях / В. Кульчицький, О. Вівчаренко, І. Бойко. – Івано-Франківськ, 1995. – 39 с.

6. ЦДІАЛ. Фонд 361 «Посвідчення, проєкт закону, листування та інші матеріали про діяльність Української Національної Ради та закордонної групи УНР у Відні». – Опис 1. – Спр. 148.

7. Тищик Б. Й. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.): монографія / Б. Й. Тищик, О. А. Вівчаренко, Н. О. Лешкович. – Львів–Івано-Франківськ: Вік, 2000. – 271 с.

8. Республика. – 1919. – 9 травня.

**Сливка С. С. Правовой механизм реализации земельной реформы в Западноукраинской Народной Республике**

*Исследованы правовые основы реализации земельной реформы в Западноукраинской Народной Республике. Проанализированы особенности земельного законодательства, основные этапы подготовки земельной реформы, а также ее роль в формировании финансово-экономической политики государства. Характеризуется законодательная деятельность органов государственной власти и управления Западноукраинской Народной Республики, а также нормативно-правовые акты, которые регламентируют полномочия и юрисдикцию органов власти и управления ЗУНР в земельной сфере.*

**Ключевые слова:** *Западноукраинская Народная Республика, Государственный секретариат земельных дел, Украинская Национальная Рада, земельная реформа, земельный фонд.*

**Slivka S. S. Legal mechanism of conducting of agrarian reforms in Western Ukrainian National Republic**

*In the article marked, that creation on the territory of Western Ukraine in autumn in 1918 of Western Ukrainian National Republic, for example from other people of Europe, created the own legislative and executive bodies of power. By parliament and government of WUNR the row of laws and orders which regulated activity of all industries of state life was accepted, including in the sphere of land.*

*Established, that one the most important and most difficult problems with which it was to clash guidance of WUNR, there were problems of financial-economic direction, without the decision of which the young Western Ukrainian state could not normally function.*

*The given article is dedicated to the research of historic and legal principles of financial and economic policy in the Western Ukrainian National Republic, and the article is devoted to the research of the legal principles of conducting of agrarian reforms in Western Ukrainian National Republic. The features of agricultural legislation, the main stages of preparation of agrarian reform, and also its role in formation of financial and economic policy of state are analyzed. The legislative activity of public authorities and Western Ukrainian National Republic Department, and also normative and legal acts which regulate powers and jurisdiction of authorities and WUNR Department in agrarian sphere are characterized.*

**Key words:** *Western Ukrainian National Republic, State Secretariat of Agrarian Affairs, Ukrainian National Council, agrarian reform, agrarian fund.*

*Стаття надійшла 26 березня 2014 р.*