

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

С.В. КОРНОВЕНКО

АГРАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УРЯДУ ПІВДНЯ РОСІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Аналізується аграрне законодавство Уряду Півдня Росії. Доведено, що аграрне законодавство П. Врангеля відповідало реальному стану справ у сільському господарстві Таврійської губернії, відображало інтереси практично всіх категорій селянства; воно було «гнучким», тобто розроблялося та вдосконалювалося з урахуванням соціально-економічних і суспільно-політичних обставин часу.

Ключові слова: аграрне законодавство, селянство.

Анализируется аграрное законодательство Правительства Юга России. Доказано, что аграрное законодательство П. Врангеля соответствовало реальному положению дел в сельском хозяйстве Таврической губернии, отражало интересы практически всех категорий крестьянства, оно было «гибким», т.е. разрабатывалось и совершенствовалось с учетом социально-экономических и общественно-политических обстоятельств времени.

Ключевые слова: аграрное законодательство, крестьянство.

This article analyzes the main provisions and contents of the agrarian legislation of the Government of Southern Russia. We prove that the agrarian legislation Wrangell correspond to the actual state of affairs in agriculture Tauride province, reflecting the interests of almost all categories of peasants, it was «flexible», ie develop and improve the socio-economic and socio-political circumstances of the time.

Key words: agrarian legislation, the peasantry.

Аграрне питання за сучасних умов розвитку України перебуває в епіцентрі уваги політиків, науковців, широкої громадськості. Від його вирішення, від вектора аграрної реформи залежать соціально-економічні та суспільно-політичні перспективи Української держави. У зв'язку з цим актуальним буде звернення до вивчення вже набутого історичного досвіду. У такий спосіб актуалізується тематика історико-правових досліджень, зокрема проведення аграрної реформи Урядом Півдня Росії на території Північної Таврії та в Криму в 1920 р.

Аграрне законодавство Уряду Півдня Росії було опубліковане 25 травня 1920 р.* До цього пакету документів входили: «Повідомлення уряду із земельного питання» (далі — «Повідомлення»), «Наказ про землю» (далі — «Наказ»), «Правила про передачу розпорядженням Уряду казенних, Державного Земельного Банку і приватновласницьких земель сільськогосподарського призначення у власність господарів, що її обробляли» (далі —

* На територіях, що перебували під управлінням Білого руху Півдня Росії, діяв юліанський календар. А. Денікін та П. Врангель відмовилися від запровадження григоріанського календаря, оскільки першими за них це зробили більшовики. У зв'язку з цим дати у статті подано за старим стилем.

«Правила»), «Тимчасове Положення про земельні установи» (далі — «Тимчасове Положення»).

«Повідомлення» починалося аналізом-характеристикою «Наказу про землю», «Правил про передачу розпорядженням Уряду казенних, Державного Земельного Банку і приватновласницьких земель сільськогосподарського призначення у власність господарів, що її обробляля», «Тимчасового Положення про земельні установи». Його автор — О. Кривошеїн — звертав увагу читачів насамперед на обставини, в яких тривала робота з вироблення аграрного законодавства. Зазначалося, що «напрацьований за умов сурового воєнного табору, надзвичайно скрутних економічних обставин, наказ, звичайно, не може задовольнити всіх. Земельне питання дуже довго турбувало російських людей, щоб будь-яке рішення могло примирити іноді діаметрально протилежні інтереси і до кінця вгамувати роздмухані пристрасті. Однак зволікати з вирішенням цього питання далі було неможливо і 25 травня цей безнадійно заплутаний вузол розрубали»¹.

Змістом вступна частина «Повідомлення» відтворювала міркування П. Врангеля про те, що за «специфічності етнографічних, економічних умов, серед загальної смуги та кризи» вирішити аграрне питання у повному обсязі нереально. З іншого боку, як свідчить зміст мемуарів генерала, зволікати з проведенням інноваційних заходів на селі також не було ніякого сенсу².

В урядовому повідомленні роз'яснювалася сутність аграрної реформи: земля — господарям, що на ній працюють. Вона зумовлювалася метою уряду П. Врангеля: 1) охороняти землеустрій у тій формі, в якій він склався на момент проведення інновацій; 2) передати господарям, які працюють на землі, угіддя сільськогосподарського призначення, казенні та приватновласницькі; 3) створити на селі належні умови для економічного розвитку і зростання добробуту, щоб селяни не страждали від зазіхань, невизначеності.

У повідомленні визначалися категорії землі, що підлягали і не підлягали відчуженню. До останніх належали: 1) угіддя, придбані через Селянський Поземельний Банк, які не перевищували встановленої норми; 2) відрубні та ділянки, введени під хутори; 3) церковно-приходські наділи, садибні та висококультурні угіддя; 4) землі сільськогосподарських дослідних і навчальних закладів; 5) володіння, що не перевищували визначених розмірів.

Землі, що відчужувалися, закріплювалися за тими селянами, що їх обробляли на час виходу і закону, і повідомлення. Розміри цих угідь визначалися місцевими земельними установами, але не могли бути меншими за норми, встановлені Селянським Поземельним Банком. Такий розподіл закріплювався актом, який визнавав беззаперечне володіння. На його основі видавалися документи, що остаточно закріплювали право володіння землею за новими власниками після виплати всієї її вартості державі. Землі, хоч і без негайного розмежування, передавалися у довічну, спадкову власність за викуп через те, щоб вони дісталися економічно міцним господарям, здатним її обробляти.

У документі йшлося й про механізм сплати. Оплата за отриманим угіддям вносилися новими власниками натурою — хлібом, який щороку здавався б у державний фонд (з кожної десятини п'ята частина від середньостатистичного врожаю жита чи пшениці). Бажаючи могли сплачувати грошима за ринковою вартістю хліба на момент оплати. За підрахунками, нові власники за отриману землю сплачували б меншу суму, ніж за оренду і через 25 років вона переходила в їхню приватну власність. Залишалося без змін співвідношення між вартістю хліба, що йшов до держави, і ціною відчуженої десятини. Так, землі до революції, з яких збиралося 40-50 пудів, при ціні пуда пшениці 1 руб., коштували близько 200-250 руб. за десятину. Отже, і до реформи співвідношення було п'ятикратним. Гроші, які надходили до бюджету від селян за землю, витрачалися на компенсацію попереднім власникам. Як йшлося у повідомленні, у розпорядження уряду або волостних земельних установ переходили радгоспи і комуни, вцілілі за більшовиків промислові та державного значення господарства. Від них відчужувалися орендовані ними землі³.

«Наказ про землю» містив такі положення: 1) на територіях, підконтрольних Російській Армії, з 25 травня запроваджувалися «Правила про передачу розпорядженням Уряду казенних, Державного Земельного Банку і приватновласницьких земель сільськогосподарського призначення у власність господарів, що її обробляли». Цей пункт заслуговує на предметнішу увагу. Саме його зміст найбільше зазнав перекручень із боку попередніх поколінь істориків, що цікавилися цією проблематикою. Так, С. Карпенко писав, що земля передавалася у власність лише «господарям», що мали свою землю і будинок, що могли вести «міцне господарство»⁴. Насправді, як у цьому переконає текст документа, йшлося про селян, незалежно від їхніх статків, які цю землю обробляли; 2) реалізація аграрної реформи покладалася на волосні та повітові земельні ради, які були тимчасовими органами, що діяли впродовж року на підставі «Тимчасового положення про земельні установи»; 3) земельні ради зобов'язувалися з особливою турботою слідкувати за тим, щоб земельні ділянки надавалися солдатам та їхнім сім'ям; 4) начальник Управління фінансів мав у короткі терміни розробити і подати на затвердження Головнокомандувачу пропозиції стосовно розрахунків за землею⁵.

Серед найголовніших положень «Правил про передачу розпорядженням Уряду казенних, Державного Земельного Банку і приватновласницьких земель сільськогосподарського призначення у власність господарів, що її обробляли» були наступні. Проголошувалася охорона землеволодіння незалежно від того, на якому праві воно засноване, кому належить. Таким чином, влада білого Криму визнавала результати аграрних реформ Центральної Ради, Гетьманату, Радянської України.

Гарантувалося повернення «займанщини», якщо це були надільні, придбані через Селянський Земельний Банк, хутірські, церковно-монастирські, дослідні, навчальних закладів, ті, що відповідали за площею, промислові землі. Всі угіддя, за винятком відрубних, хутірських, церковно-монастирських, дослідних, навчальних закладів, промислових земель переходили у власність господарям, що на них працювали або їх орендували, за викупу.

Влада брала на себе турботу про закріплення за новими власниками угідь. Казенні ліси передавалися у розпорядження урядових інстанцій, волосних земельних рад, які узгоджували користування ними із сільськогосподарськими потребами.

Комуни, як зазначалося у документі, переходили у підпорядкування волосних земельних рад, які або керували їхнім розвитком, або влаштовували у них селян. Охороні з боку державних інституцій підлягали і радгоспи. Уряд Півдня Росії гарантував збереження у цих господарствах інвентарю, обробіток земель, турботу про їхній розвиток узагалі. Таким чином влада намагалася представити й інтереси незаможного селянства. Така турбота про комуни та радгоспи з боку Уряду Півдня Росії була виправданою. По-перше, це були багатгалузеві сільськогосподарські виробничі центри. Тому їхня підтримка дала змогу певною мірою покращити стан справ із продовольством. По-друге, малозаможні, бідні селяни не усувалися державою з продуктивного поля селянсько-державницької взаємодії.

Нові власники придбаних земель підлягали оподаткуванню. Для них запроваджувався поземельний податок. Вони його сплачували грошима і натурою на користь держави. Ці надходження йшли на погашення боргів, а також виплату компенсації колишнім власникам. Натуральні податкові надходження були вимушеною мірою. За їхній рахунок влада білого Криму прагнула усунути продовольчі труднощі у забезпеченні армії та цивільного неземлеробського населення півострова.

Отже, при переході землі від великих землевласників до селян перші усувалися від цієї операції. Держава, реалізуючи на практиці посередницькі функції у розрахунках між селянством і поміщиками, виступала у такий спосіб і у ролі селянського протектора. Усунення поміщиків від операцій з купівлею-продажем землі переконує в тому, що теза Я. Шафіра про те, що «земельна політика Врангеля переслідувала реставрацію поміщицького землеволодіння» — не більше ніж заідеологізований штамп⁶.

Визначалися грошові та натуральні платежі селян за користування землею. Цей пункт, на нашу думку, був дуже доречним, враховуючи загальноекономічне становище на півострові. У селян була альтернатива. Вона була вигідна і придбані. Якщо селянин розраховувався натурою (зазвичай житом чи пшеницею), влада поповнювала державні хлібні резерви. Однак селяни, маючи практичний розум, накопичений за роки революції та громадянської війни досвід тощо, прагнули позбутися «непотрібних їм синіх папірців». Якщо за землю вони сплачували грошима, то розрахунки велися за ринковими цінами. У такий спосіб із села вибиралася грошова маса, а водночас покращувалося фінансово-грошове становище білого Криму.

Регламентувалася діяльність поземельних органів на селі. Так, волосні управи несли персональну відповідальність перед Урядом Півдня Росії за виконання зобов'язань селянами перед державою, збереження і здачу надходжень до бюджету. На волосні земельні ради покладалася відповідальна місія — обстеження казенних і приватних господарств для з'ясування підстав землекористування, надлишків землі, необроблюваних угідь, площі орендованих, куплених, невідчужених ділянок. Волосні земельні ради на підставі результатів своєї діяльності на розгляд повітових земельних рад вносили пропозиції з приводу розподілу землі селянами, що її обробляють, для закріплення її за ними. Повітові земельні ради виносили остаточний вердикт стосовно цього.

До остаточного розраунку селян із державою за приватну власність землю селянам видавалися відповідні державні документи, які закріплювали за ними придбані землі. Це положення, на нашу думку, психологічно продуманий, виважений крок із боку властей. Цим селян «заспокоювали», виводячи зі стану постійного психологічного стресу, зумовленого постійною турботою про майбутнє їхньої приватної власності. З іншого боку, держава підтверджувала свої наміри закріпити за селянами землю в їхню приватну власність, так би мовити, трохи наперед. У такий спосіб у селян формувалася довіра до влади, яка їх не ошукає.

«Правила» надавали селянам право оскаржувати дії волосних і повітових земельних рад. Скарги селян на дії волосних земельних рад розглядалися повітовими земельними радами у двотижневий термін. Селянські скарги на дії повітових земельних рад у двотижневий термін розглядалися відповідними губернськими інстанціями. На перший погляд, така система створювала підстави для розвитку канцелярсько-паперової бюрократії. З іншого боку, що важливіше, селянин отримував право на захист «своїх прав», при чому не у «добротного царя», а у ним же створених державних установах.

Документом передбачалися й соціальні пільги та соціальні гарантії. Насамперед це стосувалося ветеранів Білого руху, демобілізованих через фізичні ушкодження солдат, сімей офіцерів і рядових, що воювали або загинули у Добровольчій, а згодом у Російській Арміях. Відповідні земельні установи зобов'язувалися цій категорії населення надавати першочергове право у придбанні землі. Соціальні пільги та соціальні гарантії поширювалися й на селян. Зокрема, право на першочергове придбання землі мали орендарі, що постійно жили на чужій землі, але обробляли її власною працею.

«Правила» передбачали і жорсткі санкції, аж до позбавлення нових власників права власності на шойно придбані угіддя. Насамперед це стосувалося ситуацій з несвоєчасною оплатою селянами за землю. У такому випадку угіддя, що належали боржникам, незалежно від того, чи перебували вони у приватній власності, чи ні, розпорядженням волосних земельних рад передавалися іншим особам. Останні, за умов своєчасної оплати за них, могли закріпити отримані землі у свою приватну власність⁷. Недоліком у цій ситуації, на нашу думку, було те, що в законі не йшлося про компенсацію попереднім селянам за вже сплачену вартість землі. Господарсько-економічне життя селян у роки революції та громадянської війни було нелегким. Прогнозувати перспективи розвитку було надзвичайно складно. Тому доцільніше було б передбачити і певні застережливі заходи стосовно боржників. Наприклад, реструктуризацію боргу тощо.

«Тимчасове Положення про земельні установи» було прийняте для управління і впорядкування земського життя сільського населення. Цей нормативний акт повинен був діяти тимчасово — упродовж одного року — і запровадити систему повітових і волосних земельних рад, посади губернських земельних посередників і їхніх помічників.

Ним визначався термін дії волосних і повітових земельних рад, губернських земельних посередників та їхніх помічників. У документі детально розписувалася процедура виборів членів волосних і повітових земельних рад. У «Тимчасовому Положенні» окреслювалося коло компетенції, порядок роботи повітових і волосних земельних рад, губернських земельних посередників та їхніх помічників.

Обов'язковою умовою допуску до виборів була землезабезпеченість виборця. Так, зокрема, у виборах мали право брати участь лише ті власники землі, які на умовах оренди, суборенди, приватної власності на землю мали хоча б невелику земельну ділянку. Наступними важливими критеріями для виборців були вік і стать. До виборів допускалися чоловіки, які на момент їх проведення, досягли двадцяти п'яти років. Категорично у виборах заборонялося брати участь дезертирам і особам, які ухилилися від несення військової повинності; особам, які перебували під слідством або були засуджені за злочини проти власності, зловживання службовим положенням; особам, які були позбавлені посади (упродовж трьох років від дня позбавлення).

Списки виборців були публічними. Вони вивішувалися у людних місцях для загально-го обговорення за сім днів до виборчого сходу і могли бути виправлені та доповнені на підставі заяв, що надходили волосному старшині. Скликаний волосний земельний схід і обирав зі свого складу членів волосної земельної ради терміном на один рік і кількістю не менше п'яти і не більше десяти осіб. Перше засідання волосної земельної ради відкривалося волосним старшиною. На ньому обирався головуючий. Внутрішній розпорядок діяльності встановлювався самою радою.

Створення повітових земельних рад мало на меті забезпечити контроль за діяльністю волосних земельних рад і нагляд за дотриманням і виконанням постанов і розпоряджень Уряду Півдня Росії. Постанови повітових земельних рад були вирішальними і могли бути скасовані лише при прямому порушенні постанов і вимог Уряду або загальносоціальних чи приватних інтересів⁸.

На волосні земельні ради покладалася важлива місія — проведення попередніх робіт із визначення умов майбутнього розподілу земель сільськогосподарського призначення між господарями, що на них працювали. Тому серед першочергових завдань, на реалізацію яких спрямовувалася діяльність цих органів, було визначення розташування, складу і кількості угідь, що здавалися в оренду, не оброблялися власниками, перебували без належного догляду. Крім того, потрібно було з'ясувати, хто саме, в якій послідовності та в якій кількості має право отримати землю. Отже, альфою та омегою діяльності волосних земельних рад було: 1) облік фонду землі сільськогосподарського призначення, що підлягає розподілу насамперед; 2) розробка і представлення на затвердження повітових рад позицій щодо розмірів наділів, закріплених за новими власниками; 3) складання списку осіб, яким запропоновано відвести землю; 4) землеволодіння; 5) визначення максимальних меж, що залишалися за экс-власниками; 6) підрахунки середньої врожайності за останні 10 років⁹.

Становлення цих органів місцевого земельного управління, що мали достатньо широку повноваження, на нашу думку, було значним кроком уперед на шляху залучення селян до державного будівництва. Цим юридично закріплювалися наміри лідерів білого Криму перетворити селян на дієву силу як у проведенні аграрної реформи, так і взагалі державного будівництва оновленої моделі російської державності.

Отже, підбиваючи підсумки, констатуємо, що аграрне законодавство П. Врангеля спрямовувалося на впорядкування землекористування і землеволодіння на селі; за мету генерал ставив наділення селян землею, піднесення як їхнього матеріального добробуту, так і галузі в цілому; законодавство представляло та захищало економічні інтереси не

лише середньозаможного та заможного селянства. Охорона радгоспів і комун Урядом Півдня Росії свідчила про те, що він враховував й інтереси незаможного та малозаможного селянства; поміщики, колишні власники усувалися з процедури розрахунків із селянами-займанцями. Більше того, спеціальним розпорядженням Головнокомандувача їм заборонялося не лише повертатися у маєтки, а навіть обіймати адмінпосади у повіті, де ці маєтки розташовувалися; аграрне законодавство П. Врангеля відповідало реальному стану справ у сільському господарстві Таврійської губернії, відображало інтереси практично всіх категорій селянства; воно було «гнучким», тобто розроблялося та вдосконалювалося з урахуванням соціально-економічних і суспільно-політичних обставин часу.

1. *Кривошеин К.* Александр Васильевич Кривошеин. Судьба русского реформатора. — М., 1993. — С. 243. 2. *Врангель П.* Воспоминания барона П. Врангеля: в 2-х тт. / П. Врангель. — т. 1. — М., 1992. — С. 99. 3. *Центральний державний архів громадських об'єднань України* (далі — ЦДАГОУ). — Ф. 57. — Оп. 2. — Спр. 428. — Арк. 75—79. 4. *Карпенко С.* Крах последнего белого диктатора. — М.: Знание, 1990. — С. 21. 5. ЦДАГОУ. — ф. 57. — Оп. 2. — Спр. 428. — Арк. 79. 6. *Шафир Я.* Экономическая политика белых // Антанта и Врангель. Сб. ст. — М.; Пг., 1923. — Вып. 1. — С. 182. 7. ЦДАГОУ. — ф. 57. — Оп. 2. — Спр. 428. — Арк. 80—81. 8. ЦДАГОУ. — ф. 57. — Оп. 2. — Спр. 428. — Арк. 80 — 81. 9. *Державний архів Автономної Республіки Крим.* — ФР. 1668. — Оп. 1. — Спр. 1а. — Арк. 50 — 51 с.