

УДК [94:332.21/.28](477)

Господаренко О.В., Миколаївський державний аграрний університет



Господаренко Оксана Валеріївна (1976 р.н.). Асистент кафедри українознавства Миколаївського державного аграрного університету. Закінчила аспірантуру НаУКМА (м. Київ). Тема дисертаційного дослідження: "Господарська діяльність місцевих органів влади і управління на Півдні України в період національно-визвольних змагань (1917-1920 рр.)".

Муниципальна земельна власність на Півдні України (1917-1920 рр.)

У статті розглядаються питання формування нових засад системи місцевого самоврядування в період національно-визвольних змагань 1917-1920 років і пов'язані з цим зміни в муниципальному землеволодінні, визначаються особливості політики українських урядів щодо цієї проблеми та її результати. Зазначається актуальність цього питання, оскільки в українській історіографії воно залишається майже недослідженим.

Questions of formation of new positions of self-governing local system in the period of national-liberation struggle in 1917-1920s are discussed in the report. The author also touches upon the changes in municipal landowning, peculiarities of Ukrainian government policy and its results. The actuality of the question is evident as in Ukrainian historiography it remains unresearched.

На сучасному етапі пошуку найефективнішої взаємодії центральних і регіональних владних інститутів постало важливе питання створення в Україні якісно нового місцевого самоврядування. В економічному і політичному відношенні відчутно зростає роль міст, що виступають головним джерелом виробничих сил суспільства і важливим компонентом самофінансування регіону. У цьому контексті набуває значення вивчення дорадянського періоду зародження і становлення муниципальної власності як підґрунтя муниципального господарства.

Проголошення незалежності України в 1991 р. поставило на порядок денний завдання широкого розвитку місцевого самоврядування, пошуку нових форм і методів ведення міського госпо-

дарства. А це вимагає вивчення досвіду діяльності таких органів у попередні періоди нашої історії, зокрема в період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.

У 1919 р. вийшла монографія В.Твердохлебова [1], де вперше досліджується діяльність міських громадських управлінь у період між Лютневою революцією і жовтневим переворотом, специфіка ситуації в північних і південних частинах колишньої Російської імперії. Особливий інтерес являє аналіз економічного стану міських господарств в означений період та їх господарсько-фінансова діяльність. У радянські часи тему органів міського самоврядування і їх діяльності вважали неактуальною. Результатом такого ставлення була нечисленність робіт з цієї

проблематики, зокрема з питання муніципальної земельної власності. Наприкінці 20-х років було видано працю Л.Веліхова [2], де автор викладає лише теорію загального вчення про місто.

Розв'язання земельного питання протягом 1917-1920 рр. було одним з ключових в радянській історіографії. На жаль, радянські історики висвітлювали аграрні зміни з класових позицій, звертаючи увагу на процес наділення селян землею, залишаючи поза дослідженням питання муніципального землеволодіння. Це було пов'язано з позицією радянської влади щодо місцевого самоврядування та інституту приватної власності на землю. Проблема практичної діяльності муніципальних органів й досі залишається мало вивченою. Особливо недослідженими є питання формування муніципальної власності і фінансової діяльності як основ виживання міського господарства в умовах революції та громадянської війни.

Серед небагатьох праць, які торкаються питання діяльності муніципальних органів протягом 1917-1920 рр., можна виділити дисертаційне дослідження Л.Добрунової [3]. Другий її розділ "Динаміка руху населення та соціально-економічне становище" розкриває соціально-економічне життя, а також діяльність міського самоврядування в умовах революційних перетворень, лише незначною мірою звертаючи увагу на питання муніципального землеволодіння. З позицій регіональної історії дуже важливим є дослідження Л.Цибуленко [4]. Четвертий розділ її кандидатської дисертації "Муніципальна власність та господарство у 1917-1920 рр." розглядає складні умови періоду революційних змагань, в яких працювали органи самоврядування Одеси, Миколаєва і Херсона, а також аналізується функціонування міського самоуправління і трансформація муніципальної власності за умов радикальних змін 1917-1920 рр.

В даному повідомленні розглядаються питання формування нових засад системи місцевого самоврядування в 1917-1920 рр. і пов'язані з цим зміни в муніципальному землеволодінні, визначаються особливості політики українських урядів щодо цієї проблеми та її результати.

Науково-практичне значення дослідження полягає в можливості використання його для розробки сучасної теорії муніципального будівництва та для формування реформаційних тенденцій у системі місцевого самоврядування з урахуванням особливостей регіону.

З початком Першої світової війни була порушена стабільність умов, в яких діяли органи міського громадського управління. Самоврядні структури відчували на собі увесь тягар воєнного часу. Але з початком Лютневої революції 1917 р. ситуація почала змінюватись дуже швидко. Тимчасовий уряд одразу взявся до впровадження нових засад організації міського самоврядування. За його часів, з одного боку, відбувалося скорочення контролюючих функцій з боку державних установ, з іншого – зберігалось бажання закріпити контроль над самоврядуванням незалежно від загальної демократизації життя в краї.

Разом з тим у ході революції сформувалися нові структури – комітети громадської безпеки, продовольчі комітети, ради робітничих, селянських і солдатських депутатів. Прискорене створення нових установ не давало можливості для чіткого юридичного розподілу їх компетенції. У зв'язку з цим керівництво органів міського самоврядування вважало, що ці структури разом з ними опікувалися одними й тими ж проблемами, що посилювало позиції урядових структур і в той же час ускладнювало реальну роботу.

Політичну ситуацію загострювало поповнення дум т.зв. "представниками демократії", зокрема рад, які репрезентували не населення, а партійні чи професійні організації [5]. Це посилювало політизацію дум, але послаблювало господарську роботу у зв'язку з небажанням новообраних гласних брати на себе відповідальність за стан міського господарства. В той же час ради активно втручалися в організацію господарської діяльності, відстоюючи партійні чи професійні інтереси.

Ситуацію також загострювали соціально-економічні питання. 21 квітня 1917 р. постановою Тимчасового уряду було запроваджено земельні комітети, у компетенції яких знаходились всі землі сільськогосподарського призначення, водні простори господарського характеру та ліси. Означеним комітетам надавалося право складати загальний проект земельної реформи, остаточне прийняття якої залишалося за Установчими зборами [6]. Ця постанова вилучала, хоча і тимчасово, із міської власності водні й лісні площі. У 1914 р. в муніципальній власності міст Херсонської губернії перебувало 4,29% всієї земельної площі губернії [7]. Лише по Херсону вони займали простір до 7 тис. дес., що становило 6% від загального земельного потенціалу міста. Така невизначеність земельного питання

відповідно до муніципальної власності підняла хвилю руйнівного ставлення до господарства міської громади. Мешканці приміських хуторів Херсона самочинно скошували трави, здійснювали вирубку лісів та незаконний лов риби та ін. [8].

Існування декількох органів, які займались одними й тими ж питаннями, породжувало конфліктні ситуації. Утворений в Миколаєві, згідно з розпорядженням Тимчасового уряду, громадський комітет 2 серпня 1917 р. прийняв рішення про зменшення орендної платні за міські землі до 5 руб. з дес. Міська управа, в свою чергу, звернулася із клопотанням до думи про скасування цього рішення, оскільки, по-перше, питання щодо розміру орендної плати перебувало в її компетенції, по-друге, рішення комітету суттєво впливало на зменшення бюджетних надходжень за цією статтею [9].

Захоплення влади більшовиками, ліквідація багатьох дум дестабілізувало досить хитку політичну систему нового ладу. Після проголошення III Універсалу Центральної Ради, влада останньої поширилася на всі етнічні українські землі, включаючи Херсонську губернію. Органам самоврядування вдавалося підтримувати функціонування міського господарства на належному рівні [10], незважаючи на суттєві зміни в політичній ситуації.

III Універсалом було проголошено, що земля є власністю всього трудового народу і має перейти до нього без викупу. У циркулярах і розпорядженнях генерального секретаря земельних справ міститься провідна думка: уся земля належить трудовому селянству, усі ліси – всьому народові. Генеральний Секретаріат, зберігаючи тенденцію в розв'язанні земельного питання, започатковану Тимчасовим урядом, виробив закон про передачу земель у розпорядження земельних комітетів, а лісів – лісового фонду УНР [11]. 27-30 листопада 1917 р. відбувся з'їзд земельних комітетів Херсонської губернії, за рішенням якого всі землі, води, ліси, плавні переходили до відома і розпорядження цих установ. Дане рішення вилучало з міської власності одну з найприбутковіших ланок.

У Херсоні наприкінці 1917 – на початку 1918 рр. навколо ставків, озер і проток, якими володіло місто, склалася конфліктна ситуація. Намагаючись позбутися засилля приватного капіталу, представники якого, орендуючи міські водні угіддя, отримували надприбутки, перездаючи їх товариствам і артілям рибалок, останні виступи-

ли з ініціативою укладення угоди на користування ними губернською земельною управою, спираючись на рішення означеного з'їзду [12]. Те, що ліси проголошувалися народною власністю і передавалися до лісового фонду, призвело до масових вирубок лісних площ і продажу деревини. З огляду на відносну нечисленність лісів в Україні, це загрожувало їх тотальним винищенням. Контроль, який покладался на земельні комітети, громадські управи, комісарів міліції, не міг гарантувати збереження лісів. В одному лише Херсонському повіті було вирубано 800 дес. лісу [13]. До видання спеціального закону про користування міськими землями міст, селищ, передмість, садами та городами проектом постанов УЦР заборонялося складання й утвердження актів про перехід права власності, закладу або іншого майнового права на всі землі з їх водами, надрами і лісами. Продаж землі всякого користування з публічних торгів заборонявся й дозволявся лише в особливих випадках земельними комітетами та міськими думами. Для здійснення такої акції також було потрібне затвердження генерального секретаря земельних справ з погодженням генерального секретаря торгівлі й промисловості.

Договори на землі в межах міста, а також поза ними, які окремими дрібними ділянками знаходилися в користуванні садівників, городників та забудовників на правах оренди, строк якої закінчувався, визнавалися подовженими. Але орендна платня за новими положеннями вносилася на депозит повітових земельних комітетів. Таке ставлення до найскладнішого питання призводило до зміни системи землеволодіння, землекористування, не сприяло врегулюванню цього питання. Проблема земельної власності залишалася відкритою, поділу сфер між міським громадським управлінням і земельними комітетами остаточно не відбулося. Нез'ясованість ситуації робила її ще більш нестабільною.

Відсутність остаточного вирішення земельного питання, побоювання втрати земельної власності призводили до намагання продажу землі, а в разі неможливості продажу – до значного підвищення орендних цін. За цих обставин Генеральний Секретаріат, спираючись на отримані пропозиції та вважаючи, що інтереси сільського трудового населення забезпечуються земельними комітетами, виступив з ініціативою захисту інтересів міських трудових орендарів. Наголошуючи на тому, що земля не повинна бути дже-

релом приватного користування, пропонувалося, не чекаючи основного земельного закону, передати всі міські землі в розпорядження держави [14]. Така постановка питання свідчила про прагнення вирішити земельне питання не на користь міських громад із збереженням муніципального землеволодіння та землекористування, а шляхом суцільної соціалізації. Ця ідея знайшла відображення в IV Універсалі УЦР, де зазначалося, що за основу земельної політики береться принцип скасування власності й соціалізації землі.

За Тимчасовим земельним законом від 18 січня 1918 р. до скликання Установчих Зборів верховне розпорядження всіма землями з їх водами належало УЦР. Згідно з цим законом: розпорядження землями міського користування належало здійснювати міським самоврядним структурам, що мали забезпечувати громадянам їх права на користування землею; користування поверхнею землі дозволялося в разі, коли органи громадського самоврядування організували потрібні підприємства загального державного або місцевого громадського значення; заборонялось брати платню за користування землею, оподаткуванню підлягали тільки землі понад установлену норму або надзвичайні доходи; за органами самоврядування залишалось право користуватися землею в разі постанови повітових земельних комітетів [15].

Для розмежування сфер компетенції між земельними комітетами і міським самоврядуванням міністерством було прийнято розпорядження, згідно з яким міське самоуправління могло і повинно було розпоряджатися лише землями міського користування, тобто землею міста як юридичної особи, але земельні комітети в кожному окремому випадку щодо площі міської земельної власності мали приймати окреме рішення [16].

Таким чином, інститут муніципальної власності, що пройшов нелегкий шлях становлення, ліквідувався. Умови землекористування змінювалися. Міські громади втрачали одну з найприбутковіших статей бюджету не тільки як власники, але й на правах розпорядників. Оренда більше не приносила прибутків. Право землекористування за міськими громадами зберігалась лише за умов існування загальнокорисних підприємств і знаходилося в прямій залежності від земельних комітетів.

Узагалі соціалістичні проекти УЦР, побудо-

вані на неприйнятті приватної власності, ідеях соціалізації землі, формували владні інститути і законодавство не в загальногромадських інтересах, а в інтересах тільки частини населення, що унеможливило розвиток громадянського суспільства. Залишаючись функціональним, міське самоврядування як одна із інституцій цього суспільства потрапляло в несприятливі умови і було приреченим на зникнення, що остаточно реалізувалося за часів радянської влади.

29 квітня 1918 р. в Києві на з'їзді хліборобів гетьманом було обрано П.Скоропадського, що поклало початок новому етапу державотворення в Україні. У соціально-економічній сфері відновлювалася приватна власність і свобода підприємництва, що відбивало позитивні тенденції внутрішньої політики. Але система єдиновладдя, встановлена при гетьманаті, не могла схвально сприйматися самоврядними структурами. Увесь період гетьманату вони прагнули розширити свою компетенцію, уникнути утисків, яких зазнавали означені структури. Це набувало особливої гостроти за умов загальної політизації місцевих громадських управлінь, що до того ж орієнтувалися на демократичні, а не на диктаторські режими.

Позитивним у розвитку міського самоврядування на етапі гетьманату стало відновлення інституту власності. З розпуском земельних комітетів 14 червня 1918 р. [17] Херсонському громадському управлінню вдалося відновити свої права на відібрані в нього губернським земельним комітетом землі, води, плавні. Мотивацією цього було розуміння, що при соціалізації землі муніципальне землеволодіння не можна вважати приватним, а отже, піддавати його відчуженню. Для органів громадського управління Херсона муніципалізація земель була формою соціалізації [18].

За часів Директорії влада переживала гостру кризу, результатом чого і була неможливість відновлення діяльності міських органів самоврядування в усій її повноті. Аналізуючи ситуацію, правлячі кола змушені були визнати, що стан, який склався в країні та регіонах, набув катастрофічного характеру. У повідомленнях до міністра внутрішніх справ сповіщалося, що господарську частину зруйновано, податки не сплачуються, а в деяких регіонах не складено навіть кошторисів. Окремо зазначалося, що в фінансовому відношенні кращою була ситуація в тих системах самоврядування, що мали свої підпри-

емства чи отримували прибутки з міської землі. Решта ж існувала сподіваннями на державні субсидії. Центральні органи влади не виступали об'єднуючим центром. Їх розпорядження доходили із запізненням, були суперечливими, відчувалася відсутність послідовних спланованих заходів.

Із встановленням влади Директорії в черговий раз змінювалось ставлення до вирішення земельного питання. Законом від 8 січня 1919 р. заборонялися продаж, купівля і оренда землі. Право на неї мали тільки ті, хто обробляв її власними руками. Таким чином, трудове селянство стало власником землі всієї України. При роз'ясненні закону про землю зазначалося, що садибні ділянки землі різних торгових і промислових підприємств залишалися в користуванні їхніх власників у кількості, що встановлювалася губернськими земельними управами чи органами міського самоврядування й затверджувалась народним міністром земельних справ [19]. Перехід лісових угідь до власності УНР зумовив їх вилучення з муніципального володіння, залишивши лише право користування [20]. Таким чином, у черговий раз змінювалось ставлення до інституту власності, поновлювалися ідеї соціалізації землі.

Проте влада Директорії була хиткою. Навесні 1919 р. починається навала військ Денікіна. Зі зміною влади поряд із загальними труднощами виникають конкретні проблеми, що ускладнюють і без того важку ситуацію, в якій працювали органи міського самоврядування. З приходом Добровольчої армії на міських хуторах Херсона почали утворюватися явочним порядком селянські товариства і обиратися старости. Цей нелегітимний метод переходу хуторян, які за статусом належали до категорії міщан, на становище сільських мешканців, а отже, вони не мали права утворювати селянські товариства, був прямим тиском на міське громадське управління [21] і спрямований проти муніципальної форми землеволодіння. Міське самоврядування Херсона змушене було вести переговори щодо земельних питань від імені міста як власника міської землі, у тому числі й хутірської, з уповноваженими від хуторян. Самочинне обрання старост і зміна існуючої системи землеволодіння, землекорис-

тування і підпорядкування мали неправовий характер і зумовлювалися несталістю ситуації, а також з огляду на схвальне ставлення режиму до інституту приватної власності. Проте й за цих умов органи самоврядування займали позицію чіткого землевпорядкування для забезпечення високого рівня агрокультури [22].

На початку лютого 1920 р. радянська влада встановлюється в Миколаєві, Одесі та Херсоні. За цих умов відбулося остаточне припинення функціонування системи міського самоврядування, що діяла з 1870 р. Встановлювалися нові структури, що визначили подальший розвиток нового – радянського – типу самоврядування.

Наведені факти свідчать про те, що за умов демократизації політичної системи у 1917-1920 рр. центральна влада прагнула зберегти контроль над місцевим самоврядуванням. Із створенням різних комітетів за Тимчасового уряду значно обмежувалися господарчі та майнові можливості муніципалітету. Особливо загострилося питання із впровадженням до нової політичної системи земельних комітетів, що втручалися в муніципальне землеволодіння і землекористування. Однак загальна демократизація системи відкривала широкі перспективи для подальшого вдосконалення міського самоврядування.

Центральна Рада, прагнучи закріпитися в політичному просторі України, зберігала механізми й норми, що діяли з початку революційних перетворень. Посилення контрольних функцій було викликано реорганізацією в сфері земельної власності. Право землекористування значною мірою обмежувало муніципальну фінансово-господарську активність. Нові перспективи відродження існуючих раніше норм відкрив уряд гетьманату, виступаючи за приватну власність. Наприкінці 1918 – на початку 1919 рр. в умовах розгортання інтервенції та громадянської війни Директорія повернулася до положення про соціалізацію землі, чим знову дестабілізувала стосунки між центром і органами міського самоврядування. Автор даної статті згоден з думкою Л.Цибуленко, що в умовах невирішеності соціального, національного та політичного питань нестала ситуація забезпечила значною мірою прихід до влади більшовиків [23].

Література

1. Твердохлебов В. Местные финансы – Одесса: Книгоизд-во А.А.Ивасенко, 1919. – 304 с.
2. Велихов Л. Основы городского хозяйства: Общее

учение о городе, управлении, финансах и методах. – М., Л.: Гос. изд-во, 1928. – 460 с.

3. Добрунова Л.Е. Харків доби національно-демократичної революції (лютий – грудень 1917 р.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Харків, 2001. – 19 с.

4. Цибуленко Л.О. Діяльність органів самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона щодо формування і розвитку муніципальної земельної та виробничої промисловості в кінці XIX – на початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Дніпропетровськ, 2001. – 19 с.
5. Твердохлебов В. Вказ. праця. – С. 296.
6. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВОВУ України), ф. 1060, оп. 1, спр. 24, арк. 17.
7. Межберг Н., Коган С. Экономика Одещины и рабочее -крестьянское движение в 1914-1917 гг. // Октябрь на Одещине. – Одесса, 1927. – С. 69.
8. Державний архів Херсонської області (далі – ДАХО), ф. 4, оп. 1, спр. 17, арк. 3.
9. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. 222, оп. 1, спр. 1804, арк. 27-28.
10. Твердохлебов В. Вказ. праця. – С. 47.
11. ЦДАВОВУ України, ф. 1060, оп. 1, спр. 6, арк. 4; ф. 1061, оп. 1, спр. 128, арк. 84, 91.
12. ДАХО, ф. 4, оп. 1, спр. 16, арк. 6, 8, 11, 13, 29, 39-40.
13. ЦДАВОВУ України, ф. 1061, оп. 1, спр. 6, арк. 4.
14. Там само, ф. 1064, оп. 1, спр. 101, арк. 1; спр. 102, арк. 11.
15. Там само, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 185-186.
16. Там само, ф. 1060, оп. 1, спр. 2а, арк. 44.
17. Там само, ф. 1064, оп. 2, спр. 12, арк. 1.
18. ДАХО, ф. 4, оп. 1, спр. 16, арк. 47.
19. ЦДАВОВУ України, ф. 1062, оп. 1, спр. 100, арк. 1, 3, 20.
20. Там само, ф. 1065, оп. 1, спр. 294, арк. 5.
21. ДАХО, ф. 4, оп. 1, спр. 20, арк. 1.
22. Там само, спр. 21, арк. 2, 9.
23. Цибуленко Л.О. Демократизація діяльності органів міського самоврядування на Півдні України у 1917 р. // Наукові доповіді Всеукраїнської науково-практичної конференції “Кіровоградщина на зламі тисячоліть: стан, проблеми, перспективи”. – Кіровоград: Інститут політичних та етнонаціональних досліджень НАН України, 1999. – С. 57-62, Міське самоврядування у розбудові соціально-економічних та політичних інститутів суспільства // Південна Україна: проблеми історичних досліджень. 36. наук. праць: У 2 ч. – Ч. 2. – Миколаїв, 1998. – С. 133-137.

Надійшла до редколегії 15.03.2003 р.