



Ю. Петлюк,  
здобувач юридичного факультету Національного  
аграрного університету, м. Київ

### ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО НАЦІОНАЛЬНИХ УРЯДІВ УКРАЇНИ (1917 – 1920 рр.)

Земельне питання впродовж майже усієї історії України було одним з найважливіших. Навколо нього виникали гострі суперечки, що не завжди закінчувалися теоретичними міркуваннями щодо справедливого та раціонального вирішення споконвічної проблеми. Досить часто такі суперечки переходили у площину збройної боротьби, що супроводжувалися масовим кровопролиттям. Актуальним було земельне питання у відносно короткий, але надзвичайно драматичний період української історії - добу національної революції 1917 - 1920 рр.

Центральною Радою було визнано, що земельне питання аграрними реформами другої половини XIX - початку XX століття не було вирішене, тому ця проблема стала стрижневою у державній політиці нової влади. Ліквідація поміщицького землеволодіння, передача землі народу України - ось основний принцип земельної політики Центральної Ради. Це положення підтверджується у I універсалі: "Ми хочемо, щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, царські, монастирські землі у власність народів...право порядкувати нашими право користуватися ними, належало тільки нам самим..."<sup>1</sup>

У III універсалі узаконюється перехід права власності на землю до народу України: "Віднині на території Української Народної Республіки існуюче право власності на землі поміщицькі й інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значіння...касується. ...землі ті єсть власність усього трудового народу й мають перейти до нього без викупу..."<sup>2</sup>

Але продекларовані у такий спосіб норми не вирішували земельного питання. Але воно, як і багато інших питань державного будівництва мали бути остаточно вирішені лише Установчими Зборами, про що дуже часто повідомляла Центральна Рада. "Топтання на місці в надії на Установчі Збори й страх втратити цим революційне селянство"<sup>3</sup>, - ось характеристика діяльності Генерального секретаріату у земельних справах.

І все ж таки був розроблений Тимчасовий земельний закон, затверджений Центральною Радою 18 січня 1918 року. У законі вкотре було закріплено, що землі з їх багатствами в межах України стають добром народу Української Народної Республіки. Але разом з тим, у документі міститься багато загальних норм. Зокрема, щодо розмірів земельних наділів, то в п.9 йдеться про те, що "нормою наділення для приватно-трудова господарств має бути така кількість землі, на якій сім'я або товариство ...мали б користь, потрібну як для задоволення своїх споживчих потреб так і для підтримання свого господарства..."<sup>4</sup>

У законі не визначено чіткого механізму здійснення земельної реформи (не було це закріплено за допомогою нормативних актів і надалі) та основ землекористування. Про це свідчить витяг із Обов'язкової Постанови Київського губернського комітету, яка датується 23 березня 1918 року: "Вся земля (бувши поміщицька, казенна, удільна, монастирська, церковна, костельна та інші)...передається у користування трудовому селянству...до вироблення остаточного закону про землекористування..."<sup>5</sup>

Як бачимо, більш ніж через два місяці після затвердження земельного закону мова йде лише про передачу землі у користування, а не у власність. Даний закон має цінність швидше за все в тому, що "він зробив підсумки бажанням революційного селянства і має історичне значення як активний чинник тим, що він був єдиним актом, до якого примірювалися всі подальші законодавчі акти..."<sup>6</sup> Схожу оцінку закону дає один із чинників Генерального секретаріату О.Мицюк: "Центральній Раді залишилось записати в законі те, що трапилося в житті..."<sup>7</sup>

Земельне питання було одним з основних Гетьмана П. Скоропадського. Ця думка підтверджується словами із "Грамоти Гетьмана всієї України та військ козацьких до народу українського": "...пам'ятаючи, що земельне питання являється найголовнішим завданням, котре прийдеться вирішувати нашому правительству, Я, з перших же днів прийняття на себе повноти влади звернув особливу увагу на те, щоб було зібрано усі дані, потрібні для правильного його вирішення..."<sup>8</sup> Але підвалини земельної реформи різняться від тих, що були вироблені Центральною Радою. У "Грамоті до всього українського народу" Гетьман визнає, що "права приватної власності - як фундамент культури і цивілізації відбудовуються в повній мірі...Відбудовується повна свобода по зробленню купчих по купівлі-продажу землі...будуть прийняті міри по відчуженню земель по дійсній їх вартості від великих землевласників для наділення земельними участками малоземельних хліборобів..."<sup>9</sup>

Концепція земельної реформи П. Скоропадського знаходить продовження у Правительственному повідомленні від 10 травня 1918 року. В ньому йдеться про те, що "неодмінною метою є задоволення потреб малоземельних і безземельних хліборобів. Правительство не зупиниться перед ніякими жертвами, аби утворити на Україні селянство здорове, забезпечене землею..."<sup>10</sup>

Виважений та позбавлений революційного романтизму підхід спостерігається до приватновласницьких земель, які мають аграрну цінність. "Ті землі приватних власників, які необхідно...відмежувати без порушення сільськогосподарської культури, будуть викуплені державою та передані по необтяженій ціні потребуючим хліборобам..."<sup>11</sup>

До земельного законодавства Української Держави відносяться Закон "Про право продажу та купівлю землі поза міськими оселями" від 14 червня 1918 року (купівля-продаж, дарування землі, обмеження розміру земельної ділянки 25 дес.), Закон "Про установаження земельних комісій, про чинності "Положення о землеустройстве" і деяких постанов про селянську землевласність і землекористування", Статут губернських і повітових земельних комісій, Статут тимчасових земельно-ліквідаційних комісій.

При Міністерстві Земельних Справ Гетьманського уряду була утворена аграрна комісія, яка розробила ґрунтовний Проект загальних підстав земельної реформи, але через швидке падіння гетьманської держави дана розробка не була втілена в життя.

Директорія УНР, яка прийшла на зміну режиму П. Скоропадського, повернулася до тих засад реформування земельних відносин, що були встановлені Центральною Радою. Уже 21 листопада 1918 року "Директорія...повідіає що українські соціалістичні і демократичні партії доручили насамперед зробити таке...одібрати землю у поміщиків і передати її трудящим безземельним і малоземельним..."<sup>12</sup>

У Розпорядженні Директорії УНР від 15 грудня 1918 року визнається, що "До повного вирішення земельної реформи Директорія УНР оголошує: всі дрібні селянські господарства залишаються в користуванні попередніх їх власників непорушними, а решта земель переходить у користування безземельних і малоземельних селян..."<sup>13</sup>

Основним нормативним документом став Закон про землю у Українській Народній Республіці від 8 січня 1919 року, в основу якого був покладений відповідний Закон Центральної Ради. У Законі визначаються норми земельних наділів. Так, для окремих господарств норма не мала бути нижчою 5 або 6 десятин землі, але не повинна перевищувати трудової земельної норми. У ст. 21 йдеться про те, що за дрібними господарями залишаються земельні ділянки в їх користуванні не більш ніж 15 десятин на господарство.



Певні пільги отримали бійці української армії. Так, згідно з Законом про додаткове наділення землею козаків Української Народньої Республіканської Армії, "всі козаки, що служать в регулярній армії, додатково наділялися земельними ділянками у розмірах від однієї до двох десятин в залежності від строку служби, каліцтва, бойових заслуг."<sup>14</sup>

План проведення земельної реформи містила Інструкція Міністерства Земельних Справ, надіслана до всіх земельних управ. Першочерговим завданням "мала бути передача землі кожному селу чи громаді по земельному закону, що мала бути здійснена до початку земельного посіву."<sup>15</sup>

Таким в загальних рисах було земельне законодавство національних урядів у 1917 - 1920 р. р. Воно відбивало політичні та ідеологічні прагнення влади, але в силу історичних обставин не стало реальним важелем регулювання земельних відносин.

<sup>1</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали.- К.: Наукова думка, - 1996. - Т. 1. - С.101

<sup>2</sup> Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. - К., 1993. - С.74.

<sup>3</sup> Клуний Г. В боротьбі за селянство. - Х., 1926.. - С.10.

<sup>4</sup> Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. К.: Наукова думка, 1997. - Т. 2.-С.128.

<sup>5</sup> Клуний Г. В боротьбі за селянство. - Х., 1926.-С.78.

<sup>6</sup> Там саме.-С.11.

<sup>7</sup> Мицюк О. Земельні реформи на Україні. - Львів, 1921.-С.16.

<sup>8</sup> Клуний Г. В боротьбі за селянство. - Х., 1926.-С.118.

<sup>9</sup> Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993.- С.87.

<sup>10</sup> Клуний Г. В боротьбі за селянство. Х., 1926.-С.109.

<sup>11</sup> Там саме.

<sup>12</sup> Там саме. С.122

<sup>13</sup> Там саме. С.-123

<sup>14</sup> Там саме. С.-131.

<sup>15</sup> Там саме. С.-133.

**Е. Позняк,**

*асистент кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

#### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЮ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ**

Закріплення у системі екологічних прав громадян права на участь в проведенні громадської екологічної експертизи було здійснено в період становлення екологічного законодавства України як незалежної держави. Відносини по організації та проведенню громадської екологічної експертизи змінили локально-правовий рівень регулювання (як вид діяльності громадських організацій екологічного спрямування, визначений їх статутами) на загальнодержавний із відповідним опосередкуванням у статтях 9, 21, 15, 26, 30 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р.<sup>1</sup>

Надбання науки екологічного права та створення правової основи регулювання відносин по організації та проведенню громадської екологічної експертизи як самостійної форми екологічних експертиз, виду науково-практичної діяльності об'єднань громадян логічно призвело до остаточного оформлення правового інституту громадської екологічної експертизи у Законі України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 р.<sup>2</sup> із конкретизацією у статтях 9, 11, 16, 25, 41, 42, 49 та ін. цього Закону.

З часу прийняття Закону України "Про екологічну експертизу" і до наших днів відбуваються зміни в правовому регулюванні відносин, що виникають у процесі організації та проведення громадської екологічної експертизи. Слід відмітити, що надбання науки екологічного права та права екологічної безпеки нехтуються законодавцем, що призводить до внесення необдуманих змін до чинного законодавства про екологічну експертизу. Йдеться про внесення змін до законодавства в зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 6 квітня 2000 р.<sup>3</sup>

Даним Законом до Закону України "Про екологічну експертизу" внесено зміни, що стосуються виключення такого об'єкта як здоров'я людей з ряду статей Закону України "Про екологічну експертизу". Це в загальному стосується поняття екологічної експертизи в Україні, основних завдань екологічної експертизи, об'єктів екологічної експертизи, загальних вимог щодо проведення екологічної експертизи, поняття гласності екологічної експертизи, обов'язків замовників екологічної експертизи, змісту висновків екологічної експертизи, правопорушень в галузі екологічної експертизи (статті 1, 5, 7, 8, 10, 32, 43, 50 Закону України "Про екологічну експертизу" відповідно). Зміни внесені і до структурно-функціонального забезпечення екологічної експертизи, де органи та установи Міністерства охорони здоров'я виключено із системи суб'єктів екологічної експертизи та органів державного управління в галузі екологічної експертизи (статті 9, 20 Закону України "Про екологічну експертизу").

Хоча вказані зміни безпосередньо не торкнулись громадської екологічної експертизи, як це сталося у відношенні державної (статті 13 - 15, 34, 37 Закону України "Про екологічну експертизу"), все ж обмеження стосуються і даного виду досліджень як окремої форми екологічних експертиз. Адже громадськість цікавить, насамперед, рівень екологічної безпеки діяльності (експлуатації) потенційно небезпечних для життя та здоров'я населення об'єктів, стосовно яких обов'язковим є проведення оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та державної екологічної експертизи. Крім цього, Закони України "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про екологічну експертизу" є основними в регулюванні відносин по організації та проведенню громадської екологічної експертизи.

На необдуманість такого кроку звертають увагу науковці-представники Київської школи екологічного права, так як предметом екологічного права як галузі є сукупність відносин по охороні довкілля, раціональному використанню та відтворенню природних ресурсів, забезпеченню екологічної безпеки людини. Метою екологічної експертизи продовжує залишатись запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей у відповідності до ст. 4 Закону України "Про екологічну експертизу", а екологічна експертиза у контексті права екологічної безпеки може розглядатись як один з важливих засобів її забезпечення, умов досягнення в сучасних умовах розвитку держави і суспільства.