

**ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ
ЗЕМЕЛЬНОЇ КОМІСІЇ ОСОБЛИВОЇ НАРАДИ ПІД ГОЛОВУВАННЯМ
О. БИЛИМОВИЧА – В. ЧЕЛІЩЕВА**

Висвітлюється законотворча діяльність земельної комісії Особливої наради під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева. На підставі аналізу раніше невідомих документів висвітлено сутність аграрного законодавства Особливої наради, зіставлено його зміст з європейськими аналогами.

Ключові слова: земельна комісія, Особлива нарада, законопроект земельної комісії О. Билимовича – В. Челіщева.

Освещается законотворческая деятельность земельной комиссии Особого совещания под председательством А. Билимовича – В. Челіщева. На основании анализа ранее неизвестных документов освещены сущность аграрного законодательства Особого совещания, сопоставлено его содержание с европейскими аналогами.

Ключевые слова: земельная комиссия, Особое совещание, законопроект земельной комиссии А. Билимовича - В. Челіщева.

Article is devoted to coverage of legislative activities of the Special Land Commission meeting under the chairmanship of Bilimovich – V. Tchelitchew. Based on an analysis of previously unknown documents highlight the essence of the agrarian legislation of the special meeting, its content is compared with European counterparts.

Key words: Land Commission, a special meeting, the Land Commission Bill A. Bilimovich – V. Tchelitchew.

У роки Української революції (1917–1920 рр.) найактуальнішим питанням, від вирішення якого залежало політичне майбутнє того чи іншого військово-політичного режиму, було аграрне. Практично всі учасники революційних подій 1917 – 1920 рр. в Україні пропонували власне вирішення аграрної проблеми. Не став винятком Білий рух Півдня Росії. Крім програми «contra» лідери Білого руху Півдня Росії мали і програму «pro». Чільне місце у ній відводилося вирішенню аграрного питання на засадах еволюції та реформ із урахуванням російського та європейського досвіду.

У сучасній українській науці окремі аспекти денікінського аграрного законодавства відображено у напрацюваннях дослідників¹. Однак законотворча діяльність земельної комісії Особливої наради під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева до цих пір не була об'єктом самостійного вивчення. Автор статті ставить за мету проаналізувати законотворчу діяльність зазначеної установи у 1919 р.

Після відставки В. Колокольцова подальше напрацювання законодавства з аграрної реформи керівництвом Білого руху Півдня Росії покладалося на земельну комісію під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева. Її склад зазнав пертурбацій. До неї було кооптовано М. Ковалевського (голова аграрно-землевпорядної комісії), М. Челіщева (вчений-аграрник, професор Харківського університету), А. Лебедева (начальник Управління торгівлі та промисловості), В. Носовича (новопризначений начальник Управління внутрішніх справ)².

Новопризначене керівництво земельної комісії активно співпрацювало з представниками періодичної преси, викладаючи своє розуміння завдань, що перед

ними стояли, основний зміст запланованих аграрних нововведень, залучало до співпраці інтелігенцію. Порівняно з роботою земельної комісії В. Колокольцова, діяльність земельної комісії О. Билимовича – В. Челіщева мала більш відкритий, можна сказати публічний характер. Так, наприклад, В. Челіщев у інтерв'ю кореспонденту «Киевской жизни» чітко окреслив ті моменти, що, на його думку, повинні міститися в доопрацьованому «Земельному положенні», а також визначив його призначення. Передусім, на переконання співголови земельної комісії, повинно бути однозначно вирішено, яка кількість землі та якої категорії підлягає відчуженню. По-друге, яка кількість землі та якої категорії не відчужується. По-третє, порядок переходу угідь від екс- до нових власників³. Дійсно, якщо проаналізувати «Земельне положення», розроблене земельною комісією на чолі з В. Колокольцовим, то стане очевидним, що саме наведені вище пункти були його слабкими місцями, які не дозволяли повною мірою розгорнути реалізацію аграрної реформи.

Були оприлюднені й інші моменти, пов'язані зі змінами в аграрному секторі. Так, зокрема, керівництво земельної комісії в оновленому складі в основу аграрної реформи планувало покласти, як і за В. Колокольцова, принцип добровільного переходу землі від попередніх до нових власників. В. Челіщев також розкрив джерело фінансування реформи. Ним, як це і передбачалося «Тезах...», розробленими земельною комісією під головуванням В. Колокольцова, мав стати Державний Земельний Банк, утворений за рахунок злиття Селянського і Дворянського банків. Однак новопризначеними співголовами земельної комісії на нього поклалися функції, дещо відмінні від тих, що містилися в «Тезах...»: 1) оцінювання землі, яка підлягала купівлі-продажу; 2) розподіл угідь, що внаслідок добровільного чи примусового відчуження перейдуть до банківського земельного фонду; 3) визначення максимального та мінімального розмірів ділянок, які могли придбати селяни у банку.

Згідно з проектом О. Билимовича – В. Челіщева, селяни могли купувати землі, які в результаті відчуження переходили до створеного з них державного земельного фонду⁴. Такий фонд створювався і при Державному Земельному Банку: ліси, луки, орні землі, малоземельні та непридатні для обробітку угіддя тощо. У зв'язку із цим ще однією функцією банку було вироблення механізму їхнього розподілу. Його керівництво запропонувало таку схему. Не всі землі, що склали банківський земельний фонд, підлягали терміновій парцеляції. Так, наприклад, ліси переходили до Міністерства землеробства як установи, здатної раціонально вести лісне господарство. Частина угідь фонду привласнювала держава, яка брала на себе зобов'язання шляхом меліорації, агрономії перетворити їх на культурні, а лише після цього продавати. Решта призначалася на продаж селянам, бажаючим її придбати. Отже, свої функції у розподілі земельного фонду банк вбачав у тому, щоб визначити угіддя, котрі підлягали/не підлягали парцеляції⁵.

Оскільки банк здійснював продаж землі селянам, то до його компетенції входило і визначення максимальних площ, які могли купити селяни. Так, для Полтавщини, Харківщини та Київщини вони обмежувалися у 6–8 дес. Свою позицію банкіри обгрунтовували тим, що: 1) якщо зменшити цей максимум, то відбудеться механічне дрібнення банківського земельного фонду на ділянки, розміри котрих не дозволять створити самостійних селянських господарств; 2) якщо збільшити цей максимум, то значна частина потенційних селянин-покушців через відсутність вільних для купівлі угідь позбавиться можливості облаштувати власне господарство, тоді як ті, хто придбав, будуть мати надлишок⁶.

Таким чином, Державному Земельному Банку відводилася важлива роль у проведенні реформи, розробленої земельною комісією О. Билимовича – В. Челіщева, проект якої підписав А. Денікін. Він мав оцінювати землю, що підлягала продажу; розподіляти на парцелярні/непарцелярні угіддя, що складали земельний фонд банку; визначати максимальні/мінімальні розміри ділянок, які могли купити селяни.

Цікаво, що, як за П. Скоропадського, так і за А. Денікіна посаду керуючого банком обіймав Р. Будберг. Представники Гетьманату, як і Білого руху Півдня Росії, відводили Державному Земельному Банку важливе місце у проведенні аграрної реформи. 23 серпня 1918 р. (за іншими даними, 16 липня 1918 р.⁷) було затверджено статут Державного Земельного банку, а його діяльність розпочалася 1 вересня 1918 р.⁸ Згідно зі змістом цього документа, він мав виконувати основне завдання – створювати міцні дрібні селянські господарства, надавати їм усіляку підтримку в підвищенні їхньої продуктивності праці. З цією метою банком надавалися позички терміном від 14 до 66,5 років⁹. Банк за свої кошти купував землі, здійснював їхню парцеляцію, продаж. Ціноутворенням ділянок займалася спеціальна комісія, операції купівлі-продажу регулювалися Радою банку та затверджувалися міністром фінансів за згоди міністерства земельних справ. До компетенції банку належали наступні питання: перевірка та оцінка висновків у справах купівлі, використання та ліквідація маєтків; визначення форм правління землями, що належать банку¹⁰.

Незважаючи на низку спільних моментів (підтримка міцних одноосібних господарств, їхнє кредитування), що мали місце в діяльності обох банків, існували й серйозні відмінності: 1) за П. Скоропадського банк сам створював свій земельний фонд шляхом купівлі землі в необмеженій кількості, а за А. Денікіна – оцінював, розподіляв, продавав ті угіддя, що внаслідок відчуження переходили до банківського земельного фонду; 2) за Гетьмана банк лише перевіряв висновки у справах купівлі, а за Головнокомандувача – розробив методик оцінювання, сам її здійснював; 3) ціноутворення, що здійснював банк за А. Денікіна, було більше позбавлене бюрократизму, ніж за П. Скоропадського. Це дозволяє стверджувати, що урядовці Особливої наради, врахувавши уроки Гетьманату, значно розширили коло компетенції банку, намагаючись якомога більше пристосувати їх до потреб реальності.

У листопаді 1919 р. комісія О. Билимовича – В. Челіщева завершила роботу над основними положеннями аграрної реформи Особливої наради. На розсуд А. Денікіна, громадськості було представлено три основні документи: «Нові правила про позики на сільгосппокрашення», «Положення про відновлення прав власності на землю», «Земельне положення».

«Новими правилами про позики на сільгосппокрашення» регулювалися напрями, розміри та механізм кредитування інтенсифікації сільського господарства. Кредити видавалися на: 1) осушувальні, зрошувальні сільськогосподарські роботи, укріплення берегів річок, ярів тощо; 2) насадження лісів; 3) садівництво, виноградарство, хмільництво; 4) розчищення непридатних для обробітку земель; 5) облаштування хутірських господарств та розселення селян у межах надільних угідь; 6) будівництво приміщень для сільськогосподарських потреб; 7) облаштування невеличких підприємств для переробки сільгосппродукції: сироварень, олійниць, млинів, сушок тощо; 8) придбання племінного поголів'я худоби.

Розміри кредиту на облаштування переробних сільгосппідприємств не могли

перевищувати 5000 руб. на одне підприємство. 3000 руб. міг отримати на придбання племінної худоби селянин, що вже займався скотарством. Кредити видавалися терміном від 20 до 30 років. До 30 років кредитувалося, наприклад, насадження лісів. Розмір кредиту не міг перевищувати 75% вартості удосконалення, яке фінансувалося в такий спосіб. Кредити у розмірі до 500 руб. видавалися місцевими губернськими пропозиції на сільгоспокращення комітетами, надання кредитів на суму понад 500 руб. розглядалося комітетом у справах позик на сільськогосподарські покращення при відділі сільськогосподарської економіки та сільськогосподарської статистики. Процентні ставки за кредитами визначалися відповідно до тих робіт, які планувалося проводити на кредитні кошти. Вони коливалися від 2 до 4 %. Найнижчими були процентні ставки за кредитами, що видавалися на проведення робіт із укріплення берегів річок, ярів – 2% річних, за кредити, що видавалися на проведення інших сільгоспокращень, кредитор сплачував 4% річних. Кредити надавалися як одноосібним господарям, так і земствам, товариствам. Кредити надавалися під заставу майна (рухомого та нерухомого), цінних паперів, землі тощо. Фінансова спроможність клієнта ретельно перевірялася кредитором, на підставі чого і приймалося рішення про надання/не надання коштів, їхніх розмірів тощо¹¹.

У принципі, як свідчить зміст «Нових правил про позики на сільгоспокращення», уряд створював сприятливі умови для підвищення інтенсифікації сільського господарства. Підтвердженням цієї тези може слугувати хоча б те, що влада диференційовано підходила до різного роду сільгоспокращень, визначаючи відповідно ставки та терміни кредитування. На наш погляд, реалізація цього документу значно б активізувала селянську ініціативу.

«Положення про відновлення прав власності на землю» у редакції земельної комісії О. Билимовича – В. Челіщева складалося з чотирьох частин, перша з яких була поділена на окремі пункти. Їхній зміст зводився до такого: «I. З розширенням територій, на які поширювалася влада Білого руху Півдня Росії, власники можуть вступати, дотримуючись «Правил про збір урожаю 1919 р.», у розпорядження своїми угіддями. А. Негайно: маєтками та їхніми угіддями, садами, виноградниками, городами, хмільниками, тютюновими плантаціями та плантаціями інших спеціальних культур, що не належать до польового посівообігу, парками, лісами, лісними дачами, згідно із забудовними планами, незручними для обробітку землями, а також такими категоріями орних: а) незахопленими землями; б) захопленими землями, які залишені захоплювачами або ними не використовуються; в) землями, що перебувають у володінні комун, комітетів та інших органів радянської влади, а також установ і організацій, що отримали ці землі від радянської влади; г) землями, що засіяні власниками багатолітніми травами; Б. З 1 червня 1920 р. польовими (орними) землями, що до цього терміну будуть не засіяні та не засаджені особами, що користувалися ними у 1919 р. В. Після збору урожаю 1920 р.: ріллею, засіяною та засадженою восени 1919 р. чи навесні 1920 р. фактичними їхніми користувачами. II. Землі, що залишилися без власника, до отримання заяви від їхніх власників або уповноважених чи опікунських установ, переходять у підпорядкування місцевих органів УЗіЗу, частки врожаїв, що належать власникам цих земель після збору урожаю, зараховуються на депозит повітових з'їздів мирових суддів. III. Власники земель, що вступили або не вступили у свої права, мають право відчужувати ці землі, покупці вступають у свої права власності згідно з порядком, зазначеним у розділі I. IV. На місцеві органи

УЗіЗу, за позовом власників земель, що бажають продати частину угідь, покладатися посередництво між власниками та покупцями, сприяння у розмежуванні цих земель на ділянки та підготовка їх до продажу»¹².

Зіставлення цього проекту з іншим варіантом законопроекту в інтерпретації земельної комісії В. Колокольцова, дозволяє стверджувати незначне розходження в їхньому змісті. Примірник О. Билимовича – В. Челіщева його авторами було дещо модифіковано у напрямку зменшення кількості положень, мінімальної редакції зазнав зміст самих пунктів.

Відповідно до змісту оновленого «Земельного положення», удосконаленого земельною комісією під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева, Новоросійська, Харківська та Малоросійська губернії, що перебували під контролем Збройних Сил на Півдні Росії, поділялися на п'ять категорій за принципом густонаселеності та землезабезпеченості. Для кожної з них визначалася норма землі, що залишалася за колишніми власниками.

Розвиток високотоварних господарств здійснювався за рахунок інтенсивного господарювання, а не лише шляхом збільшення розмірів угідь. Так, зокрема, Особливою нарадою були прийняті рішення про постачання сільського господарства технікою, про закупівлю на його потреби необхідних насінневих фондів, про кредитування на 25 млн. руб. машинобудівної промисловості для задоволення попиту індивідуальних селянських господарств у сільськогосподарській техніці та реманенті¹³. Гетьманський уряд, розробляючи положення аграрної реформи, так само передбачав відновлення й сільськогосподарського машинобудування. На ці потреби Гетьманат виділяв 20,5 млн. крб.¹⁴

Угоди між новими та колишніми власниками уклалися на добровільних засадах протягом двох років. Лише після цього розпочиналося примусове відчуження надлишків. У районах із високорозвиненою землекультурою за колишніми власниками залишалося не більше 100 дес. Ця норма зростала у місцевостях із гіршим її рівнем, але в будь-якому разі вона не могла перевищувати 400 – 500 дес. Усі землі, що відчужувалися, надходили до державного земельного фонду, з якого розпродавалися передусім тим, хто безпосередньо займався землеробством, як правило, місцевим селянам. Розмір придбанної ділянки не міг перевищувати 25 дес. Для відшкодування заподіяних поміщикам збитків, держава випускала білети довгострокової закордонної позички, забезпечені золотом та валютою¹⁵.

Таким чином, у проєкті аграрної реформи, розробленому земельною комісією під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева, більшою мірою йшлося не про те, як зберегти, а як зменшити велике поміщицьке та казенне землеволодіння на користь одноосібних селянських господарств, в який спосіб інтенсифікувати дрібне селянське одноосібне господарство. Цей же проєкт цілком відповідав і триєдиній меті, якої планував досягти А. Денікін під час реалізації земельної реформи. Проєкт був підписаний Головнокомандувачем, а його впровадження передбачалося відразу після звільнення від більшовиків Москви. У такому сенсі складно погодитися з твердженням Г. Юффе про те, що аграрний законопроєкт, розроблений земельною комісією під головуванням О. Билимовича – В. Челіщева, був пропоміщицьким¹⁶. Не витримує критики і позиція авторів багатотомної, колективної «Истории гражданской войны в СССР», які доводили, що проєкт аграрної реформи А. Денікіна зводився до відновлення поміщицького землеволодіння, а її вістря спрямовувалося проти трудового селянства¹⁷.

1. *Корновенко С.* Аграрна політика білогвардійських урядів А. Денікіна, П. Врангеля на підконтрольних їм українських територіях (1919 – 1920 рр.): історіографічний процес 1919 – 2000-х рр. – Черкаси: Ант, 2008. – 238 с. 2. *Державний архів Російської Федерації* (далі – ДАРФ). – ФР. 355. – Оп. 1. – Спр. 51. – Арк. 2 – 7. 3. *Жуков.* Земельная реформа (Беседа) // *Киевлянин.* – № 48. – 1919. 4. *Центральный державний архів громадських об'єднань України* (далі – ЦДАГОУ). – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 29. – Арк. 84–85. 5. *Будберг.* Цели и задачи Государственного земельного банка // *Южный край.* – № 123. – 1919. 6. *Будберг.* Цели и задачи Государственного земельного банка // *Южный край.* – № 123. – 1919. 7. *Селянське Слово.* – 21. 07. 1918. 8. *Голос Киева.* – 3. 09. 1918. 9. *Селянське Слово.* – № 21. – 1918. 10. *Державний Вістник.* – № 47. – 1918. 11. *Державний архів Автономної Республіки Крим* (далі – ДААРК). – ФР. 60. – Оп. 1. – Спр. 177. – Арк. 15 зв. 12. ДАРФ. – ФР. 355. – Оп. 1. – Спр. 33. – Арк. 1 – 1 зв. 13. *Плетнев В.* Что дает крестьянству Добровольческая армия // *Заря России.* – № 1. – 1919. 14. *Державний Вістник.* – № 9. – 1918. 15. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 35. – Арк. 84–85. 16. *Иоффе Г.* Крах российской монархической контрреволюции. – М.: Наука, 1977. – С. 50. 17. *История гражданской войны в СССР.* В 5 т. Т. 4. Решающие победы Красной Армии над объединенными силами Антанты и внутренней контрреволюции (март 1919 г. – февраль 1920 г.). – М., 1959. – С. 220.