

І. М. ЗАРІЦЬКА

Ірина Михайлівна Заріцька, кандидат юридичних наук, старший викладач Національного університету біоресурсів і природокористування України

РАДЯНСЬКЕ ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО (ГРУДЕНЬ 1919 – БЕРЕЗЕНЬ 1921 РР.)

Замість створення сталої моделі земельної політики і побудови відповідної ефективної системи земельного законодавства ми, на жаль, одержали законодавство, у якому досі міститься ціла низка суперечностей та прогалин, наявна значна кількість відкритих та відсилочних нормативних приписів, темпоральних колізій актів земельного законодавства тощо. Нинішні перманентні революційні зміни чинного земельного законодавства співставні за своїм характером і масштабами з глобальними трансформаційними процесами, які відбуваються під час будь-якої соціальної революції. З цього боку становить інтерес аналіз радянського земельного законодавства періоду утвердження радянської влади на території України, коли нововиниклі земельні відносини також потребували чіткого і оперативного реагування на стрімкі зміни у земельній політиці відповідно до запитів народних мас. Таке порівняння дає змогу віднайти проблеми, схожі з нинішніми, і шляхи їхнього вирішення, а тому, безумовно, буде корисним сучасним вченим-правознавцям і практичним працівникам у сфері земельних відносин.

Відомо, що наприкінці грудня 1919 р. радянські війська здобули перемогу над Денікіним на території України. Розвиток земельної політики радянської влади цього періоду було визначено в «Листі до робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним» В. І. Леніна, де зазначалося, що «радянська влада українських робітників і селян повинна закріпити повне знищення поміщицького землеволодіння, повне визволення робітників і селян від будь-якого гніту поміщиків і від самих поміщиків»¹.

Ще під час ведення воєнних дій за повне звільнення території України від білогвардійців 11 грудня 1919 р. спільною постановою ЦВК та РНК УСРР було створено тимчасовий Всеукраїнський революційний комітет (Всеукрревком), одним із основних завдань якого було визначено революційну кінцеву ліквідацію поміщиків та поміщицького землеволодіння². Метою створення Всеукрревкому було пристосування центральних органів УСРР до наявного військово-революційного становища. Запровадження Всеукраїнського революційного комітету як органу центральної державної влади зумовило формування його вертикальної структури у складі губернських, повітових, волосних та сільських ревкомів³, які замінили створені раніше ради селянських депутатів.

На реалізацію курсу, визначеного у масштабах всієї федерації російським «Положенням про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства», в УСРР наприкінці січня 1920 р. постановою ВУЦВК було прийнято Положення про основні засади організації земельної справи на Україні⁴. Цей акт українського земельного законодавства доповнював російське Положення про соціалістичний землеустрій щодо особливостей перерозподілу земельних ділянок на користь трудового селянства за споживно-трудовою нормою та радянських господарств із урахуванням тогочасного становища земельної справи в Україні.

Незабаром було прийнято закон Всеукраїнського революційного комітету про землю (5 лютого 1920 р.)⁵. Невеликий за обсягом, цей закон, що складався з преамбули, 14 статей та прикінцевих Загальних положень, за своїм змістом є компіляцією основних концептуальних положень попереднього земельного законодавства. Водночас у тексті закону головний акцент зроблено на перерозподілі та закріпленні в землекористування всієї землі за безземельними і малоземельними селянами. Таким чином, відбулась зміна кур-

су на надання пріоритету одноосібному господарюванню. Щодо радянських господарств, то у ст. 13 закону визначено доцільність збереження лише зразкових радгоспів, необхідних для подальшого розвитку сільського господарства. При цьому жодного слова не міститься щодо колективних форм землекористування, землекористування.

Попри проголошення політичних декларацій, що обіцяли зрівняльний розподіл земель між селянами, радянській владі потребувались значні обсяги сільськогосподарської продукції для забезпечення продовольчих потреб як внутрішнього, так і зовнішнього ринків не лише України, а й Росії. Цю продукцію, особливо продовольчий і фуражний хліб, можна було взяти тільки у селян шляхом примусового вилучення, адже добровільно на майже безоплатній основі селяни не бажали розставатися зі своїм скарбом. Тому 26 лютого 1920 р. був прийнятий закон Ради народних Комісарів УСРР «Про хлібну розверстку»⁶, тим більше, що в Росії вже був позитивний досвід встановлення продовольчої диктатури, регламентований спеціальним декретом ВЦВК РСФРР від 9 травня 1918 р., а також в Україні, коли 15 квітня 1919 р. постановою ВУЦВК «Про загальнодержавний облік та розподіл продуктів і предметів домашнього господарства» були запроваджені продовольча диктатура і продрозкладка. Причинами запровадження режиму продрозкладки у тексті закону названо: необхідність відновлення зруйнованої військовими діями промисловості; потреби зміцнення обороноздатності країни; задоволення харчових потреб робітничого класу і збіднілого селянства, дітей та закладів охорони здоров'я; створення особливого насіннєвого фонду. Загальний обсяг продрозкладки, диференційований по областях, лягав тяжким гнітом на плечі трудового селянства, оскільки його невиконання не допускалось. Необхідно відзначити, що названий акт не є земельним за своєю сутністю. Це адміністративний акт, що містить жорсткі імперативні приписи, а його належність до земельного законодавства має побічний характер щодо припису для визначення нижньої межі розміру земельної ділянки, не обкладуваної продрозверсткою та майбутніх наслідків землекористування.

Актом легального тлумачення-роз'яснення особливостей застосування земельного законодавства був Циркуляр РНК України «Про спосіб застосування декрету про землю», надрукований 1 квітня 1920 р.⁷ У ньому в узагальненій формі розтлумачувалися положення щодо наділення безземельних та малоземельних селян за критерієм споживчотрудової норми, порядку перерозподілу надлишкової землі. Цей акт разом з постановою «Про основні засади організації земельної справи на Україні» свідчить про низький рівень реалізації загальних норм земельного законодавства про перерозподіл землі. Поясненням такому стану може бути: недостатній рівень поширення нормативно-правових актів земельного законодавства не лише серед населення, а й серед місцевих земельних органів; низький рівень освіти та кваліфікації працівників місцевих земельних органів; незадовільне фактичне становище у сфері перерозподілу землі; необхідність проведення землевпорядних робіт для одержання справжньої картини земельної реформи.

Викликає питання і спільна постанова Наркомзему та Промбюро Вищої Ради народного господарства в Україні «Про створення Центральної Української Комісії по націоналізації землі» від 12 квітня 1920 р.⁸ Насамперед це стосується доцільності застосування терміна «націоналізація» щодо відведення і закріплення земель за підприємствами промисловості, а також науково-дослідними та зразково-показовими культурними господарствами. Тут більше підходить термін «одержавлення». Інше питання виникає щодо доцільності проведення самої цієї процедури, адже за земельним законодавством вся земля належала до єдиного державного фонду, тобто по суті була державною.

В Україні, як і в Росії, справді існувала проблема з переділом землі. Про це свідчить Декрет РНК «Про перерозподіл землі» від 30 квітня 1920 р.⁹ Поява цього декрету була викликана частими перерозподілами землі, що в кінцевому рахунку призводили до неефективного землекористування. Тому було заборонено здійснення повних перерозподілів землі до завершення землевпорядних на них робіт. У тексті декрету наведено перелік винятків із загального правила щодо можливості таких перерозподілів з дозволу повітових і губернських земельних відділів. Проведення ж часткових земельних перерозподілів було можливим лише з дозволу сільських земельних відділів.

Позитивним у декреті було встановлення конкретних двотижневих строків розгляду місцевими земельними відділами заяв щодо необхідності здійснити повний або частковий переділ землі. Загалом же напрошується висновок, що влада не володіла повним обсягом інформації щодо диференціації землекористування та закріплення земельних ділянок за конкретними господарствами внаслідок відсутності результатів землевпорядних робіт.

Перед радянською владою постала ще одна проблема: наявність масивів незасіяної землі, що могло спричинити значне зменшення валового збору сільськогосподарської продукції в наступному році. Про це йдеться у Постанові Ради Народних Комісарів України «Про негайну передачу незасіяної землі, що є в користуванні окремих осіб, до розподілу між незаможними селянами» від 20 липня 1920 р.¹⁰ Недосів землі розглядався у постанові як наслідок злих намірів землекористувачів. Для недопущення такого становища передбачалось вилучення такої землі з користування і її розподіл між незаможними селянами через комітет незаможників. При цьому порушувалися всі попередні приписи щодо зрівняльного перерозподілу землі за споживчо-трудовою нормою і не бралися до уваги об'єктивні передумови можливого не засіву земель через тривання військових дій.

Комітети незаможних селян, як форма організації незаможних селян в Україні в 1920–1933 рр., створювалися відповідно до закону ВУЦВК та РНК УСРР «Про комітети незаможних селян». Комітети мали ширшу соціальну базу, ніж комітети бідноти, створювалися для сприяння сільським Радам і волосним виконкомом у здійсненні заходів радянської влади. До компетенції комнезамів входили облік куркулів, відбирання в них надлишків землі та реманенту, перерозподіл землі на користь безземельних і малоземельних селян, допомога продовольчим органам у правильному розподілі й стягненні продрозкладки, контроль над усією діяльністю Рад, волвиконкомів та їх відділів. Комнезами були створені в усіх волостях, у третині сіл України.

Відповідно до рішень V Всеукраїнського з'їзду Рад уся господарська діяльність країни переходила на планову основу¹¹. З метою підняття занедбаного за роки війни сільського господарства та створення у селян твердої впевненості в непорушності нового земельного укладу села V Всеукраїнським з'їздом Рад було прийнято постанову «Про закріплення землекористування»¹². Новелою в радянській земельній політиці, визначеною з'їздом, було рішення щодо обмеження землекористування дев'ятирічним строком. Показово, що такий строк запроваджувався лише для одноосібних трудових господарств. Це створювало підстави для можливості припинення землекористування за рішенням державних органів, що було грубим порушенням усіх раніше проголошених, зокрема конституційних, прав селян-одноосібників. Мабуть саме такий строк передбачався органами влади для відновлення сільського господарства.

У п. 3 резолюції «Про закріплення землекористування» було визначено, що закріплення земельних ділянок має здійснюватись з таким розрахунком, щоб прикінцевий соціалістичний землеустрій не вносив корінних змін меж селянського землекористування, а також надавало б можливість переходу до колективних форм землекористування. Це означало, що ґрунтовні орієнтири радянської політики у сфері земельних відносин не змінилися. Основною формою землекористування мало стати колективне господарювання.

На V Всеукраїнському з'їзді Рад було прийнято постанову «Про відбудову сільського господарства», у якій визнано, що в період перехідного періоду до соціалізму, в обстановці імперіалістичного оточення та ще не закінченої боротьби з куркульством влада змушена встановлювати до сільськогосподарських виробників вимоги, розмір яких перевищує той еквівалент, який може бути за даних умов направлений Радянською владою у село¹³. Визнанням диспаритетності взаємовідносин із селом держава виправдовувала свої дії з вилученням продрозкладки.

З'їзд змушений був визнати стан скорочення сільськогосподарського виробництва селянами до споживчих потреб сім'ї. Це супроводжувалося скороченням посівів та зменшенням тваринництва, що було прямим наслідком відсутності у значної частини сільських господарів економічних спонукань, господарського інтересу до розширення і покращення господарства. Проте, констатуючи ускладнення зменшення ефективності

землекористування та їх причин, з'їзд далі лише висловлює жаль, що такий стан створює нездоланні перешкоди на шляху переорганізації всього соціалістичного господарства на соціалістичних підвалинах. При цьому з'їзд покладав сподівання на визначальну роль незможних селян у подоланні наслідків розрухи сільського господарства. Аграрна за своїм політико-правовим характером ця постанова з'їзду тісно пов'язана з землекористуванням, тому її можна вважати і нормативно-правовим актом земельного законодавства.

Наступна постанова з'їзду стосувалась землеустрою¹⁴. Надзвичайно важливим було визнання стихійності характеру тогочасного землеволодіння, що формувалося під впливом стихійного самозахоплення і перерозподілу поміщицьких і куркульських земель. Як наслідок, не усуненими залишилися череззсмузжя, далека відстань розташування земельних ділянок, що спричинювало зменшення ефективності землекористування. З'їзд висунув завдання закінчити у спішному порядку волосні відведення земель, приступити до поселенського землеустрою й відведення земель для радгоспів та інших державних потреб. При цьому підкреслювалася важлива майбутня роль у майбутньому процесі раціонального землеустрою комітетів незможного селянства.

І, насамкінець, прийнята 27 березня 1921 р. аграрно-правова за своїм характером постанова ВУЦВК «Про заміну продрозкладки податком»¹⁵ знаменувала собою завершення етапу формування основ радянського земельного законодавства і перехід до нової економічної політики, що вимагала інших концептуальних підходів до створення нових нормативно-правових актів радянського земельного законодавства. Зокрема, в роки непу була вперше здійснена кодифікація українського радянського земельного законодавства, наслідком якої стало прийняття на 3-й сесії ВУЦВК 16 жовтня 1922 р. Земельного кодексу УСРР.

Проведений аналіз дає змогу визначити такі особливості досліджуваного періоду: 1) розширення компетенції з'їдів Рад та КП(б)У щодо прийняття земельних нормативних приписів; 2) спрямованість земельної політики на надання пріоритету одноосібному господарюванню, що супроводжувалося перерозподілом земель радгоспів на користь малоземельних селян, за споживчо-трудовою нормою; 3) закріплення земельних ділянок за одноосібними господарствами з розрахунком, щоб прикінцевий соціалістичний землеустрій не вносив корінних змін меж селянського землекористування, а також надавав би можливість переходу до колективних форм землекористування; 4) запровадження нормативних приписів щодо вилучення земель у куркулів; 5) обмеження часу одноосібного землекористування дев'ятирічним строком та заборона землекористування селянам, які виступали проти радянської влади; 6) подолання наслідків самозахоплення землі; 7) заміна продрозкладки продовольчим податком; 8) наявність у структурі земельного законодавства значного масиву актів аграрного (у сучасному розумінні) законодавства, які містили земельні нормативні приписи або були тісно пов'язані з ефективністю землекористування; 9) завершення етапу формування основ системи радянського земельного законодавства і перехід до нової економічної політики, що вимагала інших концептуальних підходів до створення нових нормативно-правових актів українського радянського земельного законодавства.

¹ Ленін В. І. Лист до робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним // 36 творів В. І. Леніна; пер. з рос. / [упоряд.: Божко О. М., Кінкулькін А. Т., Макаєв В. В. та ін.]. – К.: Політвидав України, 1984. – С. 373–378. (Для учнів серед. шкіл, серед. ПТУ і серед. спец. навч. закладів).

² Постанова Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УСРР про створення Всеукраїнського революційного комітету (Всеукрревкому) (11 грудня 1919 р.) // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – 1920. – № 1. – С. 2.

³ Тимчасове положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію Радянської влади на Україні (22 грудня 1919 р.) // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920) : зб. док. і матеріалів. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – С. 25–26.

⁴ Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про основні засади організації земельної справи на Україні» (січень 1920 р.) // Збірник Узаконень та Розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – № 1, 26 груд. 1919 – 10 лют. 1920. – С. 5–7.

⁵ Закон Всеукраїнського революційного комітету про землю (5 лютого 1920 р.) // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919-1920): зб. док. і матеріалів. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – С. 59-61.

⁶ Закон Ради Народних Комісарів «Про хлібну розверстку» (26 лютого 1920 р.) // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919-1920): зб. док. і матеріалів. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – С. 70-73.

⁷ Обіжник Ради Народних Комісарів України «Про спосіб застосування декрету про землю» (квітень 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1920. – № 5, 26 берез. – 1 квіт. – С. 111.

⁸ Постанова Наркомзему та Промбюро ВРНГ «Про створення Центральної Української Комісії по націоналізації землі» (12 квітня 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1920. – № 7, 11-12 квіт. – С. 181-182.

⁹ Декрет Ради Народних Комісарів «Про перерозподіл землі» (30 квітня 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1920. – № 35, 14 трав. – С. 162-164.

¹⁰ Постанова Ради Народних Комісарів України «Про негайну передачу незасіяної землі, що є в користуванні окремих осіб, до розподілу між незаможними селянами» (20 липня 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1920. – Ч. 20, 13–20 лип. – С. 586.

¹¹ Резолюція V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про господарське будівництво» (2 березня 1921 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1921. – Ч. 3. – С. 101-103.

¹² Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про закріплення землекористування» (2 березня 1921 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1921. – Ч. 3. – С. 93.

¹³ Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про відбудову сільського господарства» (2 березня 1921 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1921. – Ч. 3. – С. 93-95.

¹⁴ Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про устрій землі» (2 березня 1921 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1921. – Ч. 3. – С. 95.

¹⁵ Постанова ВУЦВК «Про заміну продрозкладки податком» (27 березня 1921 р.) // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1921. – Ч. 5. – С. 138-139.

Резюме

У статті розглядається питання про історичний розвиток радянського земельного законодавства у грудні 1919 – березні 1921 рр. Також автором на основі проведеного аналізу виокремлено особливості земельного законодавства вказаного періоду.

Ключові слова: земельне законодавство, земельний закон, землекористування, споживчо-трудова норма, селянське господарство.

Резюме

В статье рассматривается вопрос об историческом развитии советского земельного законодательства в декабре 1919 – марте 1921 гг. Также автором на основании проведенного анализа выделены особенности земельного законодательства указанного периода.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельный закон, землепользование, потребительско-трудова норма, крестьянское хозяйство.

Summary

The author in the article is investigating the question of the historical development of Soviet land legislation in the period of December 1919 – March 1921. Also the author on the basis of the completed analysis extracted the peculiarities of land legislation of the above mentioned period.

Key words: Land Legislation, Land Law, Land Use, Consumer and Labour Norm, Farming.

Отримано 27.12.2009