

СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 340.15(477):349.41(094.4)

ЗЕМЕЛЬНИЙ КОДЕКС 1922 Р. УРСР – ПЕРША КОДИФІКАЦІЯ НОРМ З ОХОРОНИ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Булгаков А.О., аспірант
кафедри історії держави та права України і зарубіжних країн
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Проведений історично-правовий аналіз Земельного кодексу 1922 р. та актів, які вплинули на земельну кодифікацію. Розглянуто основні положення з охорони та раціонального використання земельних ресурсів. Досліджено вплив кодексу на подальший розвиток земельного права.

Ключові слова: кодифікація, раціональне використання, охорона земель.

Проведен исторически-правовой анализ Земельного кодекса 1922 г. и актов, которые повлияли на земельную кодификацию. Рассмотрены основные положения по охране и рациональному использованию земельных ресурсов. Исследовано влияние кодекса на дальнейшее развитие земельного права.

Ключевые слова: кодификация, рациональное использование, охрана земель.

Bulhakov A.O. LAND CODE 1922 UKR.SSR – THE FIRST CODIFICATION OF THE PROTECTION AND RATIONAL USE OF LAND

Conducted historically-legal analysis of the Land Code of 1922 and regulations that affected the land codification. Basic provisions on the protection and sustainable use of land resources. Effect Code further development of land law.

Key words: codification, rational use, conservation lands.

На початку 20-х років ХХ століття на території Української республіки відбулась перша кодифікація земельного законодавства. Окремі об'єкти природи, які зазнавали найбільшій експлуатації, були захищені законодавцем. У тяжкі часи для країни, після громадянської та Першої світової війн, у часи постійних міжусобиць, економічного занепаду та людської бідності новостворена влада намагається вирішити найгостріші питання державотворення та налагодження законодавства. Були закладені інституціональні та концептуальні положення, які послужили основою правового регулювання раціонального використання та охорони земель.

В основу прийняття Земельного Кодексу УРСР 1922 р. лягли акти, які започаткували нову форму вирішення питань правильного землекористування в новій формації.

Першим актом у цій сфері став «Декрет про землю від 27 жовтня 1917 року [1]. Він мав ряд норм, які стали початком розвитку інституту раціонального використання та охорони земель на основі пріоритету суспільній і державній власності: «Все землі, а также леса и воды, имеющие общегосу-

дарственное значение, переходят в исключительное пользование государства» [2]. Також у законі були закріплені природоохоронні обов'язки з всіх суб'єктів користування земельними ресурсами, виділена охорона особливо цінних земель та економічне стимулювання дбайливого ставлення до своїх земельних наділів.

Важливими законодавчими актами були декрети і постанови, які вирішували спеціалізовані питання. Це такі, як Декрет Ради Народних Комісарів від 1 жовтня 1918 р. «Про перехід маєтків, сільськогосподарських підприємств і ділянок землі, що мають у культурно-просвітницькому та промисловому відношенні загальнодержавне значення, у відання Народного Комісаріату Землеробства»; [3] Постанова про розпуск радянського земельного комітету і союзу тимчасової ради Головного земельного комітету 1918 р.; [4] Постанова «Про відпуск відділу земельних поліпшень при Наркомземе з коштів Державного казначейства на 1-е півріччя 1918 р. у формі авансу 7 млн 874 тис. 675 руб.» [5] (цей документ вказує на особливу увагу влади до проблем землекористування, які неможливо вирішити



без відповідного бюджетного фінансування); Постанова Наркомзему і земельних справ «Про організацію земельних відділів при виконкомах»; Інструкція від 27.02.1919 [6] і постанова Наркомзему «Про розподіл земель у тимчасову зрівняльну справу» від 11.03.1919 [7] встановлювали, що всі землі єдиного державного фонду УРСР переходять у відання наркомзему для врегулювання раціонального землекористування. Декрет ВУЦВК від 26.05.1919 «Про соціалістичний землеустрій і про перехідні заходи до соціалістичного землекористування» [8] підтверджував, що приватна власність на землю скасовувалась. Вся земля, у чому б користуванні вона не перебуває, вважається єдиним державним фондом. Декрет РНК УСРР від 03.04.1920 «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, удільних, монастирських, міських і поміщицьких земель» [9] встановив, що всі землі в межах УРСР, що належали раніше казенним, монастирським, поміщицьким всякого роду органам і нетрудовому населенню об'являлися Державним надбанням без всякого викупу. Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад від 02.03.1921 «Про закріплення землекористування» [10] забезпечували післявоєнне відновлення земельного господарства.

Постанова ВУЦВК та РНК від 11.04.1921 «Про впорядкування користування сінокосами та про заходи до підняття лугового господарства» [11] та Постанова ВУЦВК та РНК «Про впорядкування користування сінокосами та про заходи підняття лугового господарства» від 02.06.1922 [12] Покладали на земельні органи обов'язок нагляд за правильним використанням лугового господарства в рамках Гослугфонда. Для регламентації цієї пов'язаною з землекористування сфери Наркомзему за погодження пропонувалося в місячний строк видати особливу інструкцію. Співтовариствам та іншим сільськогосподарським об'єднанням рівно з окремими землекористувачами за докорінне поліпшення сіножатей надавалися пільги. Ці стимулювання не можуть позитивно вплинути на якість землі. Ще однією особливою формою землекористування з'явилися рекреаційні зони, так у Постанові ВУЦВК від 10.05.1921 «Про лікувальні місцевості» [13] давалося визначення лікувальної місцевості загальнодержавного та місцевого значення. Вказані землі, парки, степові, водні простори, враховуючи особливе цільове призначення, передані у ведення Наркомзему у відання Наркомату охорони.

Значним внеском у кодифікацію земельних норм стало запозичення нормотворчості РСФР та інших радянських республік, де працювали багато українських кадрів.

Наприклад Правила «Про діяльність волосних земельних комітетів» від 23.06.1917 [14] деталізували положення Декрету про землю в наданні та розпорядженні земель лише за певною властю під управлінням органів, які обирає населення, що проживає там, а видатки по заснуванню даних земельних комітетів відносять за рахунок держави акти російської республіки. Указ СНК РСФСР «Про перехід земель у розпорядження земельних комітетів прийнятий від 5 листопада 1917 г.» [15] встановив, що волосні земельні комітети беруть поміщицькі землі у своє розпорядження, під суворий облік, охороняючи порядок та даючи настанову для народу, який і сам повинен охороняти.

Згідно з Положенням РНК РРФСР «Про земельні комітети і про врегулювання ними сільськогосподарських відносин» від 4 грудня 1917 р. [16] створювався Головний та місцеві земельні комітети, на які було покладено обов'язки по збору та розробці інформації і законопроектів для формування проекту земельної реформи.

Декрет ВУЦВК «О соціалізації землі» від 19 лютого 1918 р.» [17] сприяв створенню резервного фонду земель сільськогосподарського призначення. Вказувалося, що сільськогосподарські землі визначались як особливо цінні, вони потребують правильного використання та бережливого відношення. Декрет РНК РРФСР від 2 листопада 1918 р. «Про Утворення спеціального фонду на заходи з розвитку сільського господарства» [18] був прийнятий з ціллю охорони та раціонального використання земель у сільському господарстві. Положення ВУЦВК від 14 лютого 1919 р. «Про соціалістичний землеустрій і про заходи переходу до соціалістичного землеробства» [19] наголошувало, що всі землі становлять єдиний державний фонд. «Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве» затверджена постановою Народного комісаріату земельних справ від 11 березня 1919 р. [20] регулювала розподіл земель між волостями, а також відводи земель для господарств, артілей, установ та підприємств. Декрет РНК РРФСР від 30 квітня 1920 р. «О переделах земли» [21] визначав, що часті земельні переділи супроводжувались зниженням продуктивності сільського господарства та перешкождали правильній обробці та удобренню земель. Для попередження цих негативних явищ, по-перше, переділи земель допускались лише з розширенням територіальної підвідомчості земельних органів у цілях якісного та кількісного урівнення землекористувачів. По-друге, допускалась примусова конфіскація земель у користувачів, в яких

були надлишки земельних наділів і вони не підтримували їх у належному стані. По-третє, визначались умови при яких застосовувалися санкції за порушення правил раціонального користування. Декрет ВЦВК і РНК РРФСР від 27 травня 1920 р. «Об увеличении размера землепользования в трудовых хозяйствах» [22] закріплював порядок економічної зацікавленості землекористувачів поєднувати матеріальну вигоду з покращенням земельних наділів, при якому угіддя залишались у пріоритетному використанні дбайливих господарів.

Підсумком первинної законотворчості у сфері налагоджування раціонального землекористування з'явився Земельний кодекс УСРР, прийнятий Президією ВУЦВК 29 листопада 1922 р. і набрав сили з дня опублікування. Він складався з чотирьох частин, які включали в себе 17 розділів, 14 глав, 227 статей.

Ст. 13К УСРР остаточно закріпила державну власність на землю: «Право приватної власності на землю, надра, води та ліси в межах УСРР скасовано назавжди», вони всі становлять власність робітничо-селянської держави [23]. Сільськогосподарські землі згідно з ст. 3 «становлять єдиний державний земельний фонд, яким відає Народний Комісаріат Земельних Справ та його місцеві органи». А ст. 13 встановила: «Землі трудового користування під не сільсько-господарські промисли та продукцію дозволяється лише за дозволом районних земельних органів». Ця норма фіксує важливість використання сільськогосподарських земель лише за своїм цільовим призначенням.

Для всіх землекористувачів було встановлено єдине правило користування, що ст. 7 зазначала: «Всі землекористувачі, що ведуть сільське господарство на землях, підлягають загальному доглядові земельних органів і виконують щодо доцільного використання наданих їм земель обов'язки, встановлені Кодексом».

Земельний кодекс не обійшов питання щодо обов'язків користувачів – ст. 19 дає кваліфікацію покинутих земель: «За припинення господарювання вважається невикористання землі землекористувачем для господарчих потреб без уважливих причин протягом не менш як 3 року».

У той час законодавець у ст. 22 забезпечив впевненість землекористувача в тому, що покращення угідь за власні кошти буде компенсовано, якщо землю трудового користування буде вилучено для державних чи громадських потреб: «Встановленим порядком буде вилучено для державних чи громадських потреб уповні або в такій її частині, що без неї даліше користуван-

ня рештою землі є, з господарського боку, утруднене або недоцільне, – замість неї відводиться земля в іншому місці з покриттям утрат, заподіяних землекористувачеві».

Ст. 27 УСРР встановила інститут оренди землі, описала його положення: «Для трудових господарств, що не мають можливості обробити свою землю за браком коштів, реманенту або робочих рук, допускається здавати всю або частину землі в оренду за грошову плату або іншу винагороду, додержуючись умов користування, строком до 12 років».

У розділі II «Права та обов'язки земельної громади» за ст. 50 була визначена компетенція земельної громади щодо розгляду справи про землекористування, землепорядження, меліорацію, ведіння господарства й інші справи, зв'язані із земельно-господарчих завдань. А ст. 53 закріпила за громадою обов'язок відповідати перед державою за правильне й доцільне використання земель так розподілених у користування окремим господарствам, як і тих, якими безпосередньо користується громада.

У випадках протиправного використання земельних ресурсів громада згідно зі ст. 54 мала вплив на вирішення цієї проблеми: «Коли поодинокі землекористувачі без важливих причин залишають землю без господарчого використання або здадуть її в оренду, порушивши закон, а також коли вони ведуть хижацьке господарство, що виснажує землю, покладається обов'язок піднести належним чином справу про тимчасове позбавлення таких землекористувачів права користуватися цими землями». Строк санкції встановлювався від одної плодозміни до трьох років, а у випадках, коли землекористувачі відмовляються провести меліоративні роботи, маючи на це можливість, вже виконавчому комітетові надається право позбавити земельну громаду або поодиноких користувачів права користуватися цими землями.

Для розвитку сільського господарства земельна громада за ст. 56 здобувала право розробляти й запроваджувати заходи щодо збільшення продуктивності землі й поліпшення сільсько-господарської продукції та вживати заходи до найдодільнішого використання площі, проводити землепорядження, меліорацію та вживати інших заходи щодо раціонального використання та охорони земель. Також на громаду було покладено всіма засобами розповсюджувати серед своїх членів сільсько-господарчі знання й культурні способи ведення сільського господарства задля правильного використання земельних наділів та використання запобіжних заходів. Таким чином,



ЗК УСРС закріплював раціональні традиції селянського землекористування.

У випадку нераціонального землекористування, що веде до розору господарства, ст. 70 дозволила «сільській раді замінити господаря іншою особою із складу того самого господарства».

Кодекс гарантував дбайливим землекористувачам збереження їх земельних прав, встановлюючи, що ділянки, де їхніми користувачами пороблені ґрунтовні поліпшення й, зокрема, штучне зрошення або осушення, при переділах залишаються в розпорядженні колишніх користувачів (ст. 120).

У ст. 168 ч. IV ЗК УСРС 1922 р. «Про землевпорядження та переселення», закріпив основи землевпорядження, яке має за своє завдання впорядкувати існуючі землекористування та утворити нові, згідно з правами на землю та потребами господарської технічної доцільності. За ст. 169 Наркомзем мав право на утворення земельних фондів спеціального призначення (переселенського, плугового, концесійного, державних заповідників та інших) та перечислення вгіддів з одного фонду до іншого.

Землевпорядження згідно ст. 171 приписувалось у наступних випадках: а) утворення та зміни складу земельних фондів спеціального призначення; б) визнання установами по землевпорядженню потреби негайно усунути на терені того чи іншого району хиб землекористування, особливо шкідливих щодо їхнього впливу на господарство та інше». Видача земель землекористувачам здійснювалась за процедурою та при наявності факторів, закріплених у ст. 173: у разі одводів земель державним установам, підприємствам й організаціям на їхнє про те клопотання відповідно до доведеної ними землевпорядним установам справжньої потреби в землі й можливості належним способом використати її ближчого часу.

Прийняття Земельного кодексу 1922 р. мало фундаментальне значення для подальшого розвитку землеохоронних відносин. Вперше в Україні був прийнятий загальний зведений закон, що врегулював комплексний механізм раціонального землекористування. Він інтегрував більше 50 декретів та постанов 100 циркулярних вказівок, що видавалися центром [24]. Цей документ ліг в основу вирішення всіх проблемних питань практичного землекористування. Всі землеохоронні норми отримали нову форму вираження свого використання.

Таким чином, система охорони і раціонального використання землекористування на рівні кодексу та розвиваючих його актів

набувала ємну і рухому законодавчу форму та стала окремим інститутом.

Деякі вчені відзначали низку технічних та юридичних недоліків ЗК 1922 р. Так, А.І. Корольов вказував на те, що в основному Земельний кодекс регулював правовий режим земель сільськогосподарського призначення. Правовий режим інших категорій земель характеризувався в ньому недостатньо [25].

У червні 1925 р. при управлінні меліоративних і земельних робіт Наркомзема УСРР була створена комісія з перегляду земельного кодексу. Комісією були вироблені пропозиції щодо змін і доповнень більш як 60-ти статей Земельного кодексу 1922 р. Ці пропозиції були надіслані на відгук місцевим земельним органам. Отримані висновки були використані при продовженні роботи з перегляду земельного кодексу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. О земле. Декрет СНК РСФСР от 26 (27) октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.
2. О земле. Декрет СНК РСФСР от 26 (27) октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.
3. Декрет Совета Народных Комиссаров от 1 октября 1918 г. «О переходе имений, сельскохозяйственных предприятий и участков земли, имеющих в культурно-просветительном и промышленном отношении общегосударственное значение, в ведение Народного Комиссариата Земледелия. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. // Управление делами Совнаркома СССР. – М. – 1942. – С. 997–998.
4. «О роспуске советского земельного комитета и союза временного совета Главного земельного комитета 1918 г. Постановление ВЦИК // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. // Управление делами Совнаркома СССР. – М. – 1942. – С. 997–998.
5. Ленин В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. – М., 1959. – С. 210–219.
6. Про організацію земельних відділів при виконках : затв. Постановою Наркомзему і земельних справ Інструкція від 27.02.1919 // СУ РСФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.
7. Про соціалістичний землеустрій і про перехідні заходи до соціалістичного землекористування : Декрет ВУЦВК від 26.05.1919 // Узаконения и Распоряжения Рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 г. – Киев : Печатня С.П. Яковлева, Золотоворотская, 1919. – № 11. – 580 с.
8. Декрет РНК УСРР від 03.04.1920 «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, удільних, монастирських, міських і поміщицьких земель». – СУ, 1920 г. – № 35. – Ст. 170.
9. Про закріплення землекористування : Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад від 02.03.1921 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1921. – Ч. 3. – 93 с.

10. «Про впорядкування користування сінокосами та про заходи до підняття лугового господарства» : Постанова ВУЦВК та РНК від 11.04.1921 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/1065/17>.
11. Про впорядкування користування сінокосами та про заходи підняття лугового господарства: Постанова ВУЦВК та РНК від 02.06.1922 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/1065/17>.
12. Про лікувальні місцевості: Постанова ВУЦВК від 10.05.1921 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. – Москва. – Ст. 1207.
13. Про діяльність волосних земельних комітетів : Правила, прийняті I Всеросійським з'їздом Рад робітничих і солдатських депутатів від 23 жовтня 1917 р. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М., 1942. – С. 997–998.
14. О переходе земли в распоряжение земельных комитетов : Указ принят СНК РСФСР 05.11.1917 // СУ. – 1917 г. – № 2. – Ст. 23.
15. Про земельні комітети і про врегулювання ними сільськогосподарських відносин : Декрет РНК від 4 грудня 1917 року // СУ РСФСР. – 1917. – № 7. – 105 с.
16. О социализации земли : Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.
17. Про Утворення спеціального фонду на заходи з розвитку сільського господарства : Декрет РНК РРФСР від 2.11.1918 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М., 1942. – С. 997–998.
18. Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве : Постановление Народного комисариата земледелия от 11 марта 1919 г. – СУ, 1919г. – № 39–40. – Ст. 384.
19. О переделах земли : Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. – СУ, 1920 г. – № 35. – Ст. 170.
20. Об увеличении размера землепользования в трудовых хозяйствах. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 мая 1920 г. – СУ, 1920 г. – № 52. – Ст. 226.
21. Система земельного права : ст. 13 К УСРР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://studopedia.net/12_87470_sistema-zemel'nogo-prava.html
22. Ушаков А.А. Важнейшие кодификационные работы на первой фазе развития советского государства : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. – Л., 1953. – 363 с.
23. Королев А.И. Опыт кодификации земельного законодательства в СССР // Вопросы кодификации советского права. – Вып. 1. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1957. – С. 77–89.