

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК АГРОМЕЛІОРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У 1922–1990 рр.

**М.А. ДЕЙНЕГА, кандидат юридичних наук,
Національний університет
біоресурсів і природокористування України**

Стаття присвячена дослідженню витоків формування агромеліоративного законодавства у 1922–1990 рр. та проведенню періодизації розвитку об'єкта дослідження.

Агромеліоративне законодавство, агромеліоративні відносини, меліорація земель.

Дослідження генезису агромеліоративного законодавства становить науковий інтерес, оскільки допомагає усвідомити юридичну природу агромеліоративних відносин, з'ясувати тенденції й особливості їх генезису на різних історичних етапах, а також оцінити правильність та хибність механізму правового регулювання за певний період часу, коли відомі історичні наслідки. Найбільш цікавим історичним етапом розвитку об'єкта дослідження є 1922–1990 рр., оскільки саме тоді законодавство було спрямоване на підвищення ефективності використання меліорованих земель у сільськогосподарському виробництві, їх раціональне використання та охорону.

Метою статті є дослідження витоків формування та розвитку агромеліоративного законодавства у 1922–1990 рр. та проведення періодизації розвитку об'єкта дослідження на визначеному часовому проміжку.

Починаючи з 30 грудня 1922 р., після підписання УСРР Договору про утворення СРСР, формування українського агромеліоративного законодавства відбувалося у руслі розвитку радянського законодавства. У довоєнний період нормативні акти практично не регламентували проведення меліорації земель. У роки першої п'ятирічки (1929–1932 рр.), коли виконувалося основне економічне завдання з індустріалізації країни, у держави не було достатніх матеріальних ресурсів для здійснення великих робіт з меліорації земель, та і меліоровані землі не відігравали значної ролі у розвитку сільського господарства [1, с. 15–16]. Під час Великої вітчизняної війни зовсім припинився розвиток меліорації земель, у тому числі розвиток законодавства у цій сфері.

У перші роки післявоєнного періоду першочерговим завданням розвитку країни стало відновлення зруйнованого війною народного господарства. Вже 18 березня 1946 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Закон про п'ятирічний план відновлення та розвитку народного

господарства СРСР на 1946–1950 рр., одним із основних завдань якого було проведення відновлення осушувальних систем та забезпечення збільшення зрошувальних земель. Після прийняття Закону у 1951–1965 рр. почали проводитися широкомасштабні роботи з відновлення і будівництва нових меліоративних систем на території України. 4 серпня 1962 р. Постановою Ради Міністрів УРСР № 876 було затверджено Положення про землі, що надаються органам водного господарства та іншим організаціям Української РСР для спеціальних потреб. Цим Положенням визначався порядок використання земель, відведених під меліоративні споруди, що значною мірою зміцнило їх правовий режим [2, с. 20]. З метою забезпечення необхідними кадрами меліоративну сферу 28 липня 1964 р. ЦК Компартії України і Рада Міністрів УРСР прийняли спільну Постанову «Про заходи по розширенню і поліпшенню підготовки спеціалістів по хімізації сільського господарства і зрошуваному землеробству в Українській РСР» № 793 [3, с. 8], а для організації раціонального використання зрошувальних земель 25 жовтня 1963 р. ЦК КПРС приймає Постанову про утворення Союзно-республіканського Державного виробничого комітету зі зрошувального землеробства та водного господарства СРСР [4, с. 416–418], на який покладалася відповідальність за високопродуктивне використання зрошуваних земель і збір з них гарантованих, незалежно від посухи, високих урожаїв зерна та іншої сільськогосподарської продукції. Отже, у період до 1966 р. на території України були вжиті досить вагомні заходи, спрямовані на підвищення ефективності використання меліорованих земель у сільськогосподарському виробництві та їх раціональне використання у цілому.

Переломним моментом у розвитку агро меліоративного законодавства став 1966 рік. Спочатку 8 квітня 1966 р. на XXIII з'їзді КПРС приймаються Директиви по п'ятирічному плану розвитку народного господарства СРСР на 1966–1970 рр. [5, с. 48–103], відповідно до яких планується реалізувати широку програму з меліоративних робіт, а вже 27 травня 1966 р. та 16 червня 1966 р. на Пленумах ЦК КПРС приймаються Постанови «Про широкий розвиток меліорації земель для отримання високих та стійких врожаїв зернових та інших сільськогосподарських культур» [5, с. 113 –117, с. 135–158], в яких зазначалося, що лише за допомогою реалізації широкої програми з меліорації земель можливо підвищити родючість ґрунтів. На виконання вказаних постанов 30 червня 1966 р. ЦК Компартії України та Рада Міністрів республіки прийняли Постанову «Про широкий розвиток меліорації земель для отримання високих та стійких врожаїв зернових та інших сільськогосподарських культур в Українській РСР» № 520 [6, с. 154]. У ній вперше було встановлено, що відвід земельних ділянок для вказаних потреб має відбуватися, як правило, за рахунок гірших та непридатних для сільського господарства земель. Ці документи означали новий історичний етап у розвитку агро меліоративного законодавства. Було поставлено завдання покращити меліоративний стан усіх земель у районах з діючими зрошувальними та осушувальними системами, щоб

вони давали максимальний вихід сільськогосподарської продукції з високою якістю і при хороших економічних показниках. Крім того, планувалося здійснити широкомасштабні заходи у сфері розвитку зрошувального землеробства, меліоративних робіт у несприятливих районах, механізації меліоративної сфери, фінансування та підготовки кадрів тощо. Після прийняття зазначених постанов, у СРСР, і в Україні зокрема, були розпочаті інтенсивні роботи з осушення і зрошення земель. Меліорацією земель до 1984 р. було охоплено майже усі основні площі землеробних районів.

Слід також зазначити, що важливою рисою розвитку законодавства у сфері меліорованих земель у цей період стало підвищення рівня правового регулювання їх використання. Прийняті 13 грудня 1968 р. Основи земельного законодавства, а 8 липня 1970 р. – Земельний кодекс Української РСР [7] закріпили принцип підвищеної правової охорони зрошувальних і осушувальних земель. Зокрема, ст. 29 Кодексу передбачала, що спеціальній охороні підлягають особливо зрошувальні і осушувальні землі. Відповідно до ст. 32 Кодексу землекористувачі зобов'язані були вживати заходів щодо введення в сільськогосподарський обіг невикористовуваних заболочених земель, а також поліпшення земель шляхом осушування у районах надмірного зволоження і зрошування у засушливих районах, гіпсування засолених та вапнування кислих ґрунтів. Землі, освоєні після осушення болот, розкорчування чагарників або рекультивациі, а також освоєні піски та інші непродуктивні угіддя переводяться у рілля та в інші продуктивні угіддя у порядку, встановленим Радою Міністрів Української РСР. Земельний кодекс УРСР передбачав особливий порядок вилучення меліорованих угідь для несільськогосподарських потреб. Використання зрошувальних і осушувальних земель мало здійснюватися відповідно до передбачених у ст. 33 Кодексу правил їхньої експлуатації. Неправильна експлуатація та ушкодження гідротехнічних споруд або захисних лісонасаджень на меліорованих землях, згідно із Земельним кодексом УРСР, віднесені до числа підстав для застосування до посадових осіб і громадян, винних у їхньому здійсненні, заходів кримінальної або адміністративної відповідальності [1, с. 23].

Вагомими стали норми, що регулюють суспільні відносини у сфері використання меліорованих земель, встановлені Водним кодексом УРСР [8]. Ними було визначено порядок планування загального та спеціального водокористування для потреб сільського господарства. Згідно із ст. 66 Кодексу при спеціальному водокористуванні застосовуються зрошувальні, обводнювальні, осушувальні та інші водогосподарські споруди і пристрої, які належать державним організаціям, колгоспам, радгоспам та іншим водокористувачам. Стаття 67 Кодексу встановлювала, що водокористування на зрошувальних, обводнювальних і зрошувально-обводнювальних системах та інших водогосподарчих об'єктах має здійснюватися на підставі внутрішньогосподарських і загальносистемних планів водокористування. Водокористування на осушувальних системах двосторонньої дії – на підставі внутрішньогосподарських і

загальносистемних планів регулювання водного режиму меліорованих земель.

Основні напрями економічного розвитку країни на 1971–1975 рр. були визначені у Директивах XXIV з'їзду КПРС [9, с. 356]. Була прийнята комплексна програма розвитку сільського господарства, його інтенсифікація, закріплення матеріальної та технічної бази. У цій програмі знову значне місце відводилось меліорації земель. Зокрема, у документі наголошувалося, що збільшення врожайності сільськогосподарських культур можливо досягти лише на основі розширення робіт з хімізації та меліорації, значного прискорення темпів введення в експлуатацію меліорованих земель.

Разом із тим, незважаючи на досить розвинену систему законодавства, у меліоративній сфері наростала криза, яка полягала у плануванні екологічно необґрунтованих проектів, недодержанні правил будівництва і, особливо, експлуатації меліоративних систем, що призвело до важких екологічних наслідків у ряді місцевостей країни. Усе це зумовлювалось тим, що меліорація земель була пов'язана зі значною зміною екологічного стану навколишнього середовища [10, с. 7].

Для вирішення зазначених проблем на Пленумі ЦК КПРС 23 жовтня 1984 р., який вказав шляхи подальшого розвитку меліорації земель і підняв цю сферу суспільних відносин на якісно новий рівень, приймається Постанова «Про Довгострокову програму меліорації, підвищення ефективності використання меліорованих земель, з метою стійкого зростання продовольчого фонду країни» [11, с. 97]. Прийняття цього документа стало новим етапом у розвитку агро меліоративного законодавства та боротьби за підвищення родючості земель за рахунок проведення меліорацій. Довгострокова програма була спрямована на широкомасштабний розвиток меліорації земель, де меліорація розглядалася як вирішальний фактор подальшого піднесення сільського господарства. Передбачалося перейти на нові прогресивні й високопродуктивні способи осушення та зрошення, особлива увага зверталась на суттєві недоліки у використанні меліорованих земель, недостатні дослідження у галузі ґрунтознавства на меліорованих землях тощо.

На виконання Довгострокової програми меліорації Радою Міністрів УРСР 20 серпня 1986 р. приймається Постанова «Про заходи по якісному поліпшенню меліорованих земель у колгоспах і державних господарствах Української РСР» [12, с. 201], де наголошувалося на необхідності ефективного використання зрошуваних і осушених земель, здійснення заходів з перебудови зрошувальних систем і підвищення їх водозабезпеченості, реконструкції та відбудови осушувальних систем, проведення організаційно-технічних заходів щодо підвищення якості проектування, будівництва, експлуатації меліоративних систем.

Рада Міністрів Української РСР 8 травня 1990 р. приймає Постанову «Про Концепцію розвитку землеробства в Українській РСР на період до 2005 року та її реалізацію» № 107 [13]. Основною її метою було запровадження нової концепції розвитку землеробства, яка б визначала

надійні, принципово нові шляхи розв'язання завдань відтворення родючості ґрунтів та їх захисту від ерозії, забезпечувала досягнення найвищої продуктивності кожного гектара землі і на цій основі – задоволення потреб населення та народного господарства у сільськогосподарській продукції. В основу зазначеного нормативного акта було покладено високоефективну ґрунтозахисну контурно-меліоративну систему землеробства, що пройшла випробування у виробничих умовах. Вказана Концепція передбачала послідовне здійснення комплексу організаційних, економічних, агротехнічних, землевпорядних, гідротехнічних, лісомеліоративних та інших заходів, спрямованих на максимальне сповільнення ерозійних процесів, створення стійкої агроекологічної системи, ефективне використання зонального біокліматичного потенціалу для одержання запланованих врожаїв. Постанова була спрямована на збільшення обсягів хімічної та водної меліорації земель, на реконструкцію та відбудову існуючих меліоративних систем.

Враховуючи результати проведеного дослідження, можна у розвитку агроеліоративного законодавства упродовж 1922–1990 рр. виділити такі періоди:

1) період формування українського радянського агроеліоративного законодавства (1922–1945 рр.), нормативні акти якого практично не регламентували проведення меліорації земель, використання меліорованих земель, оскільки у держави не було достатніх матеріальних ресурсів для здійснення меліоративних заходів, та й меліоровані землі не відігравали значної ролі у розвитку сільського господарства;

2) період утвердження українського радянського агроеліоративного законодавства (1946–1966 рр.), дія якого спрямовувалась на відновлення зруйнованого війною народного господарства. Були вжиті вагомні заходи, що сприяли відновленню меліоративної справи. На законодавчому рівні було закріплено проведення широкомасштабних робіт з відновлення й будівництва нових меліоративних систем, заходів, спрямованих на раціональне й ефективне використання меліорованих земель у сільському господарстві;

3) період розвитку українського радянського агроеліоративного законодавства (1966–1984 рр.), що супроводжувався закріпленням принципу правової охорони меліорованих земель. В усіх нормативно-правових актах першочергове значення надавалося підвищенню родючості ґрунтів через проведення меліорації земель. Відбулося законодавче врегулювання заходів у сфері розвитку зрошувального землеробства, розширення робіт з хімічної меліорації земель, запровадження належної механізації меліоративної сфери, фінансування та підготовки кадрів. Водночас позитивні зрушення супроводжувалися наростанням кризи у цій сфері, викликаній необґрунтованим проектуванням та реалізацією меліоративних заходів без дотримання екологічних вимог;

4) період широкомасштабних зрушень українського радянського агроеліоративного законодавства (1984–1990 рр.). Прийняті нормативні

акти піднесли цю сферу суспільних відносин на якісно новий рівень розвитку, в яких значна увага приділялася підвищенню ефективності використання меліорованих земель та родючості земель за рахунок проведення меліорацій, застосуванню нових прогресивних і високопродуктивних способів її проведення.

Список літератури:

1. Кулинич П.Ф. Рациональное использование мелиорированных земель (вопросы правового обеспечения) / П.Ф. Кулинич. – К. : Наукова думка, 1987. – 116 с.
2. Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР (1 липня – 31 липня 1964). – К. : Державне видавництво Політичної літератури УРСР, 1964. – № 7. – Ст. 82.
3. Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР (6 липня 1962 – 29 серпня 1962). – К. : Державне видавництво Політичної літератури УРСР, 1962. – № 8. – Ст. 109.
4. Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967) : в 5 т. – М. : Из-во Политической литературы, 1967. – Т. 5 (1962–1965). – 643 с.
5. Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам (1966 – 1968). – М. : Из-во Политической литературы, 1968. – Т. 6. – 518 с.
6. Звід Законів УРСР.– К. : Політвидав України, 1982. – Т. 6. – 447 с.
7. Земельний кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 8 липня 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.
8. Водний кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 9 червня 1972 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1972. – № 24. – Ст. 200.
9. Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам (1970 – 1972). – М. : Из-во Политической литературы, 1972. – Т. 8. – 672 с.
10. Польшина С. М. Меліорація ґрунтів : навч. посіб. / С. М. Польшина. – Чернівці : Рута, 2002. – Ч. 1. – 75 с.
11. Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам (1984 – 1985). – М. : Из-во Политической литературы, 1985. – Т. 15. – Ч. 2. – 320 с.
12. Звід Законів УРСР. – К. : Політвидав України, 1988. – Т. 10. – 479 с.
13. Про Концепцію розвитку землеробства в Українській РСР на період до 2005 року та її реалізацію : постанова Ради Міністрів Української РСР від 8 травня 1990 р. № 107 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Статья посвящена исследованию истоков формирования и развития агромелиоративного законодательства в 1922–1990 гг. и проведению периодизации развития объекта исследования.

Агромелиоративное законодательство, агромелиоративные отношения, мелиорация земель.

The article is devoted research of forming sources and development of agromeliorative legislation in 1922–1990 and leadthrough of division into periods of development of research object.

Agromeliorative legislation, agromeliorative relations, land melioration.