

**Здійснення російською владою контролю над українськими
сільськогосподарськими землями: історичний аспект****Анотація**

Стаття містить детальний розгляд державної політики радянської влади в галузі сільського господарства України. Характеризує її позитивні та негативні сторони. Ґрунтовно, з використанням історичного аспекту, викладено питання здійснення державного контролю. Підкреслено актуальність європейського досвіду для України.

***Ключові слова:** державний контроль, російська влада, контрольні органи, сфера сільського господарства України, заходи щодо розвитку сільського господарства, практика спеціалізованих насінницьких господарств України.*

Протягом майже 150-ти років від кінця XVIII ст. до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської та Австрійської [6, с.91].

В особі імператора (царя) символізувалася надмірно централізована політична влада, яка здебільшого ігнорувала погляди та бажання своїх підданих. Владні структури вимагали від останніх абсолютної покори й вірності, за що імператор і його урядовці обіцяли підлеглим безпеку, стабільність і порядок [6, с.91].

Державний контроль у всіх сферах життєдіяльності української держави здійснювався виключно органами державного управління Російської та Австрійської імперій.

Однак, слід зазначити, що на території України, починаючи з часів Київської Русі і закінчуючи періодом Гетьманщини, жодним державним органом не було видано законодавчого акту, який би регулював відносини в галузі сільського господарства. Подібного розгляду не знайшло дане питання і у відомостях, які містилися в «Руській правді», Конституції Пилипа Орлика, гетьманських універсалах.

Вперше саме царський уряд Росії, до якої належала Україна, прийняв нормативно-важливі документи з регулювання питань у сфері сільського господарства. Так, було видано укази про заборону ввезення з Америки виноградної лози (1873 рік) і картоплі (1875 рік), щоб уникнути проникнення небезпечних шкідників – філоксери виноградної – в першому та колорадського картопляного жука – в другому випадку [5].

Відносини в галузі вирощування високопродуктивних сільськогосподарських культур, у тому числі зернових, активно почали складатися також за часів панування Російської імперії. В 1840 р. при навчальній фермі Гори-Горецького землеробського інституту було організовано перше дослідне господарство («дослідна справа») по вирощуванню вищих сортів сільськогосподарських культур, яке проіснувало до 1863 р. Царська Росія всіляко прагнула заохочувати діяльність по вирощуванню нових і продуктивних сортів. У 1845 р. на одне з відділень Департаменту сільського господарства було покладене завдання «по видачі привілеїв» на винаходи у сільському господарстві. Під головуванням директора цього Департаменту був організований Комітет, в обов'язки якого входило розгляд заслуг в сільському господарстві і визначення за них нагород. Крім Комітету, існувала ще особлива інспекція сільського господарства південних губерній (створена шляхом реорганізації інспекції шовківництва, заснованої ще при імператорі Олександрі I), яка складалася з інспектора, чотирьох його помічників і чиновників з особливих доручень. Інспекція була заснована з метою «поширення і заохочення поліпшеного сільського господарства». Інспекції підпорядковували в організаційно-технічному відношенні всі існуючі в південних губерніях казенні навчальні й зразкові

сільськогосподарські установи. На неї покладался обов'язок з випробування нових способів і систем у галузі сільського господарства, проведення дослідів в сільському господарстві, аналіз результатів і причин їхнього успіху або невдачі, а також інформування Міністерства державного майна (куди входив Департамент сільського господарства) щодо доцільності подальшого поширення подібних дослідів у сільському господарстві. Урядом був встановлений контроль за проведенням дослідів по вирощуванню нових сортів сільськогосподарських культур [2, с.138-139].

У той же час з ініціативи сільськогосподарських товариств виникли перші дослідні установи. Наприклад, Полтавське дослідне поле, створене з ініціативи Полтавського товариства сільського господарства (у 1855 р. на його базі була організована Полтавська дослідна станція), Одеське дослідне поле — з ініціативи Товариства сільського господарства південної Росії. Вже згодом засновуються інші дослідні станції. За рахунок державної казни в 1877 р. створюється станція для випробування насіння при імператорському ботанічному саду в Петербурзі [2, с.139].

Отже, вже на початку XX ст. існували як дослідні станції, так і дослідні поля. На останніх проводили лише прості досліді і спостереження, без будь-яких досліджень у лабораторіях [2, 139].

Проте в дореволюційний період були закладені лише організаційні основи в піднесенні селекційної роботи та у виробництві нових сільськогосподарських сортів. У цей час уряд не виражав особливої зацікавленості до розвитку насінництва.

Російська імперія, до якої входила і Україна, продовжувала пошук ефективного механізму державного контролю. І ця робота здійснювалась у двох напрямках. По-перше, надання контрольних функцій обраним від населення особам; по-друге, контроль, що відбувається за допомогою відповідних органів та посадових осіб. Так, певні ознаки контрольного органу в Росії мали: «Челобитные приказы», «Приказы тайных дел» та інші [3, с. 104] .

Метою російської влада, що встановилася на українських землях, було юридично підтвердити своє панування. Радянське керівництво прагнуло створити в Україні міцні органи державної влади та контролю, межі компетенції яких не мали чіткого законодавчого оформлення. Це означало, що управління найважливішими сферами життя України здійснювалося з Москви вищими загальнофедеральними органами влади та правління.

Проте, важливо вказати, що після жовтневої революції у системі органів державного контролю відбулися суттєві зміни. Так, ефективний контроль за діяльністю органів влади та управління почався з боку громадських утворень, що діяли на підставі Положення про робітничий контроль [3, с.105].

Певний науковий інтерес викликає те, що органи робітничого контролю мали право перевіряти усі документи та книги підприємств, запаси сировини, продуктів, інших матеріалів, стежити за виробництвом тощо. Рішення даних органів було обов'язковим для виконання. Службові особи, котрі, зловживаючи своїм становищем, сприяли розбазарюванню матеріалів, продукції та іншим злочинам, підлягали притягненню до кримінальної відповідальності. Розкривати злочини та притягувати винних посадових осіб до відповідальності повинні були робочі контролери. Як бачимо, початок розбудови державного контролю після більшовицького перевороту супроводжувався інтеграцією народовладдя у державні контрольні функції, шляхом безпосередньої участі трудящих у здійсненні контролю [3, с. 105].

Спадкоємницею робітничого контролю стала Вища Рада народного господарства (ВРНГ), яка об'єднала функції як суспільного, так і державного контролю [3, с.105].

У подальшому система органів контролю розширювалась. Так, створювалися контрольні відділи та управління Рад. Крім того, як у провінції, так, і в центрі діяли галузеві та спеціальні органи контролю (комісії та комісари) [3, с.106].

На початку 1920 р. під час перебудови контрольних органів у радянських республіках особливої гостроти набуло залучення трудящих мас до участі у державному контролі та до боротьби за зміцнення соціалістичної законності. Було

створено Всеукраїнську РСІ, яка за своєю юридичною суттю була органом державного управління і виконувала особливі контрольні функції. Діяльність робітничо-селянських інспекцій підпорядковувалась єдиній меті – поліпшенню роботи всіх установ та організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Після утворення 30 грудня 1922 р. Союзу РСР, до якого ввійшла Україна, була прийнята Конституція, яка регламентувала повноваження союзних республік у тому числі й УСРР. Відповідно до її положень уряд республіки одержав права на керівництво сільським господарством, внутрішніми справами, юриспруденцією, освітою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням [6, с.123]. Найвищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства, включаючи сільське господарство, встановлення відповідності до законодавства СРСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. На місцях функції державного управління та контролю повинні були виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні Ради народних депутатів та їх виконкоми [6, с.127]. Реальна ж влада була цілковито зосереджена в руках більшовицької партії в особі її диктатора, яка взяла на себе розпорядчі функції та функції державного контролю практично над всіма сферами життя України.

Проте політика Й. Сталіна та запровадження ним силових, адміністративно-командних методів управління значно зменшило і так незначні владні повноваження республіканського партійно-державного керівництва. Україна, як і всі інші радянські республіки, остаточно втратила економічну самостійність. Новітні, впроваджені Москвою адміністративно-директивні методи управління, характеризувалися централізацією та строгою регламентацією.

Найбільш драматичними й радикальними були перетворення на селі. Реформа сільського господарства передбачала встановлення економічного та політичного контролю над селом через рішучу кампанію суцільної колективізації.

Створивши колгоспи, держава встановила над ними всеохоплюючий диктаторський контроль, який спирався на примус, страх, покарання.

Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною державою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Звідси можна зробити висновок про те, що демократичні положення Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури залишалися лише пропагандистськими деклараціями [6, с.128].

За часів Другої світової війни, фашисти, окупувавши Україну, встановили на її території режим кривавого терору у вигляді сумнозвісного «нового порядку». Мета нацистів зводилася до насильницького пограбування завойованих територій, максимального очищення їх від корінного населення та запровадження для решти системи жорстокої позаекономічної експлуатації [8, с.434]. Німецька влада на території українських земель намагалася запровадити своє керівництво. З цією ціллю в Україну прибула велика кількість чиновників німецької цивільної адміністрації для забезпечення цілковитого німецького контролю. Проте оскільки Україна була однією з останніх, завойованих Німеччиною, країн, то на неї припали лише гірші малоосвічені представники німецького чиновництва (колишні перукарі, ковбасники, ремісники і комерсанти), які мало що розуміли в питаннях державного управління чи політики. Вони грубо і несправедливо поводитись із українським населенням, перетворюючи його на переконаних і розлючених ворогів Німеччини [6, с.131].

Кінець грудня 1942 р. став початком вигнання німців з території України, який тривав до осені 1944 року. Розпочалася відбудова народного господарства [4, с.220]. Українське населення з радістю зустрічало радянські війська, вбачаючи в них визволителів від кривавого фашистського гніту. Але досить швидко сподівання на краще стали розвіюватися. Відчуваючи слабкість своєї позиції в Україні, Сталін особливу увагу на завершальному етапі війни зосередив на відновленні всіх структур тоталітарної системи [6, с.131-132].

За період М. Хрущова в Радянському Союзі почалася своєрідна «відлига», що торкнулася всіх сфер громадсько-політичного життя, в тому числі державно-

управлінської. Були дещо розширені права республік в економічному й культурному житті, у відання республік центр передав низку підприємств союзного підпорядкування. На той час діяли комітети народного контролю республіки, області, міські, районні, а також групи й пости народного контролю при сільських селищних Радах народних депутатів, на підприємствах, в колгоспах, установах, організаціях та військових частинах. Незважаючи на велику кількість контрольних служб, у країні так і не змогли ліквідувати причини приписок, хабарництва, бюрократизму. Партійні організації постійно опікували контролюючі органи, не давали їм проявити власну ініціативу, що у підсумку й призвело до зниження кількості та якості перевірок на місцях [3, с.107].

В УРСР створювалися союзно-республіканські міністерства чорної металургії, вугільної, паперової і деревообробної, легкої, текстильної промисловості, вищої освіти, зв'язку, республіканські міністерства автомобільного транспорту, юстиції [6, с.134-135]. Однак, ці позитивні тенденції не торкнулися сільського господарства. Союзне відомство і надалі продовжувало координувати та здійснювати державний централізований контроль в сфері сільського господарства. Звідси можна зробити висновок, що саме галузь сільського господарства була надзвичайно важливою для країни, так як виступала своєрідним «кошиком годування населення». Відповідно послабити контроль в цій сфері радянський уряд не допускав, а навпаки намагався будь-що зберегти у недоторканому вигляді стару систему партійно-державного керівництва, обмежившись лише другорядними косметичними змінами.

Практично жодних змін сфера сільського господарства України не відчувала і в часи перебудови та розпаду Радянського Союзу (1985-1991). В період правління М. Горбачова була створена додаткова управлінська структура Держагропром [6, с.142], як своєрідна бюрократична надбудова над виробниками сільськогосподарської продукції. Деякі господарства, прагнучи вийти з-під жорсткої опіки районних агропромів, стали засновувати більш прогресивні зміни управління. На кінець 1988 р. у 46 районах УРСР були створені єднання, усі справи в яких вирішували ради, утворені партнерами, а управлінський апарат

перетворився з керівного на виконавчий [6, с.142]. Однак, колгоспно-радгоспне керівництво чинило опір впровадженню перемін в сільськогосподарській сфері.

«Перебудова» М. Горбачова загалом не змінила суті влади, політичної системи, диктату центру, Москви, «керівної і спрямовуючої» ролі комуністичної партії, яка, ставши, по суті, директивною державною структурою, й надалі намагалася будувати утопічне комуністичне суспільство [4, с.262].

Важливим кроком до повної самостійності стало прийняття Верховною Радою історичної ваги документів – Декларації про державний суверенітет України та Акту проголошення незалежності України. Референдум, проведений 1 грудня 1991 року, майже одностайно підтвердив проголошення незалежності України. Всеукраїнський референдум став вирішальною подією на шляху повної ліквідації союзних органів влади та припинення існування Союзу РСР [6, с.145].

Проаналізувавши державну політику радянської влади, її негативні сторони, неможливо не зазначити і той позитив, який був зроблений в сфері сільського господарства України. Так, вже після Жовтневої революції продовжували розвиватися відносини стосовно вирощування високопродуктивних сортів сільськогосподарських культур, їх початок припав на період занепаду сільського господарства і нестачі сільськогосподарського продовольства, особливо хліба. Рада Народних Комісарів РРФСР 2 листопада 1918 р. видає декрет «Про створення соціального фонду на заходи щодо розвитку сільського господарства», після чого держава стала виділяти позики для поліпшення ситуації в сільському господарстві. Збільшенню посівів хліба сприяв декрет РНК РРФСР від 28 січня 1919 р. «Про організацію державою посіву хлібів»[1, с. 22, 25].

Для одержання більшої кількості зерна Радянський уряд пішов двома напрямками. Перший — шлях значного збільшення посівної площі зерна. Так, 17 січня 1920 р. був виданий декрет РНК РРФСР «Про збільшення посівної площі»[1, с.42]. У ньому вказувалося, що на всіх землях, придатних для посівів хлібів, повинен бути організований їхній посів. Другий шлях, що приніс відчутні результати, був шлях подальшого розвитку насінництва на базі вже існуючих досягнень. РНК РРФСР 13 червня 1921 р. прийняв декрет «Про насінництво». У

ньому, зокрема, зазначалося, що, визнаючи розширення державних заходів щодо насінництва одним з найважливіших способів зміцнення і розвитку селянського сільського господарства, особливо в посушливий період, і з огляду на наявність виробленого довголітніми працями дослідних станцій високоцінного чистосортного насіннєвого матеріалу, який може бути використаний для масового розмноження високоврожайних і посухостійких польових рослин, Рада Народних Комісарів визнала організацію насінництва в Республіці, як першочерговим завданням Народного Комісаріату Землеробства. Відповідно до цього декрету дев'ять обласних дослідних станцій РРФСР мали негайно приступити до розширення і швидкої організації державних розплідників маткового насіння, розвитку селекції і насінництва з урахуванням конкретних сільськогосподарських умов районів та областей [2, с.139].

Слідом за створенням системи Держнасінкультур почала створюватися і кооперативна насінницька система. Насінницькі товариства об'єдналися спочатку на Україні в «Український насінницький союз» (1922 р.), а потім – у РРФСР у «Всеросійський насінницький союз» [2, с.139].

В 1923 р. в Україні, а в 1924 р. у РРФСР організовується державна мережа сортовипробування. У 1924 р. була введена апробація сортових посівів як основний метод контролю за якістю насіннєвого матеріалу. З цього ж року дана апробація у нашій країні залишається обов'язковою на всіх сортових посівах [2, с.139].

Отже, у 20-х рр. XX ст. СРСР намагалося започаткувати реконструкцію сільського господарства як шляхом збільшення площі орних земель, так і виробництва високоврожайних зернових сортів.

Водночас у 30-х рр. розгорнули роботу колгоспні хати-лабораторії, створені самими колгоспниками. Для надання допомоги в роботі хат-лабораторій РНК РРФСР у постанові від 25 листопада 1935 р. «Про стан хат-лабораторій в РРФСР і заходи щодо їхнього зміцнення» запропонував Наркомзему РРФСР забезпечити їм методичну допомогу з боку сільськогосподарських науково-дослідних інститутів і дослідних станцій шляхом установлення зв'язку кожного науково-

дослідного інституту і дослідної станції з певною кількістю хат-лабораторій. Зазначалося, що проведення їх дослідів повинно здійснюватися на полях загальних колгоспних посівів, а в разі потреби для цього мають виділятися особливі дослідні ділянки [2, с. 139].

Необхідно наголосити, що хати-лабораторії зіграли вагомую роль як у розвитку насінництва, так і всього сільського господарства. В своїй діяльності вони використовували дослідницьку роботу й займалися впровадженням здобутків сільськогосподарської науки.

Постановою РНК СРСР від 29 червня 1937 р. «Про заходи щодо поліпшення насіння зернових культур» передбачався перехід на нову систему виробництва сортового і елітного насіння. Ця система була побудована за територіальним принципом, насіннєві ділянки створювалися в кожному колгоспі й радгоспі. Усім без винятку колгоспам і радгоспам пропонувалося перейти до посіву на насіннєвих ділянках тільки відібраного сортового насіння. Було встановлено також, що районні насінницькі колгоспи повинні за договором з Головним сортовим управлінням Наркомзему СРСР розмножувати отримане від державної селекційної станції елітне насіння спочатку на насіннєвій ділянці, а потім у загальних посівах свого господарства [2, с.140].

Ця постанова сприяла значному поліпшенню державного сортовипробування і вирощуванню елітного насіння. Нові сорти одержують вже остаточну оцінку після трирічного випробування на державних сортовипробувальних ділянках, розташованих у різних ґрунтово-кліматичних зонах країни і створених, як правило, на колгоспних полях. Така система випробування дає найбільш повну характеристику як позитивних якостей, так і недоліків нового сорту. Кращі сорти після випробування районуються, тобто визначаються області, де вони дають найбільш високі результати [2, с.140].

Згодом постановою РНК СРСР від 17 липня 1937 р. було прийняте Положення про державні сортовипробувальні ділянки зернових культур. На кожні 2-3 райони створювалися сортовипробувальні ділянки для порівняльного

випробування різних сортів зернових культур в одній і тій же ґрунтово-кліматичній зоні [2, с.140].

Практика спеціалізованих насінницьких господарств України підтверджує, що високоврожайне насіння можна виростити виключно в умовах високої культури землеробства — при дотриманні необхідних агротехнічних заходів, спрямованих на запобігання як засміченню (механічному і біологічному), так і ураженню рослин хворобами і шкідниками. Тому в таких господарствах з 1965 р. розпочали опановувати спеціальні насінницькі сівозміни. При цьому кожній культурі приділялася особлива увага.

11 травня 1981 р. постановою № 448 Ради Міністрів СРСР було затверджене Положення про державне випробування і районування сортів сільськогосподарських культур. Відповідно до цього Положення всі нові сорти, гібриди, лінії сільськогосподарських культур та інших оброблюваних рослин, породи і гібриди вітчизняної й іноземної селекції до їхнього використання в сільськогосподарському виробництві повинні були пройти обов'язкові державні випробування. Державні сортовипробувальні ділянки перебували на самостійному балансі або організовувалися на договірних умовах в колгоспах, радгоспах та інших державних сільськогосподарських підприємствах [2, с.140].

Сорти, визнані за результатами державних випробувань як вірогідно переважаючі раніше районовані сорти щодо продуктивності, якості, стійкості до хвороб, шкідників та інших цінних властивостей, підлягали районуванню і впровадженню у виробництво, а менш продуктивні й малоцінні сорти підлягали зняттю з районування і виробництва. Нові сорти, що показали кращі результати з продуктивності та інших цінних властивостей у ході державних випробувань, визнавалися перспективними для відповідних ґрунтово-кліматичних зон за один-два роки до їхнього районування [2, с.140].

Для вирощування елітних і нових високопродуктивних сортів зернових культур необхідна земельна ділянка для проведення відповідних дослідів, із своїм спеціальним правовим статусом. Вперше в Земельному кодексі РРФСР була закріплена спеціальна глава «Землекористування науково-дослідних, навчальних

та інших сільськогосподарських установ», де зазначалося, що науково-дослідні інститути, селекційні і дослідні станції, навчальні заклади і інші сільськогосподарські установи використовують надані їм землі відповідно до затверджених у статутному порядку планів і програм науково-дослідних, дослідних і навчальних робіт, а також планів виробничої діяльності [2, с.140]. Як видно, дана норма має відсильний характер, але все ж це була перша спроба на високому рівні закріпити правовий статус земель по вирощуванню елітного насіння. Крім того, у цьому Кодексі згадувалося про такі землі, як високопродуктивні землі й угіддя, зменшення площі яких не допускалося, за винятком тільки особливих випадків, визначених Радою Міністрів РРФСР [2, 140]. Згодом, у новому Земельному кодексі РРФСР встановлювалося, що підприємства, котрі беруть участь у виробництві елітного насіння, є суб'єктами права на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а в ст. 57 цього Кодексу передбачався правовий режим земель, наданих навчальним закладам і науково-дослідним установам. Так, зазначалося, що земельні ділянки даються їм у безстрокове (постійне) користування, але можлива також і їх оренда [7, с.200-201].

Таким чином, контроль російської влади над українськими сільськогосподарськими землями має важливий історичний аспект. Але історія не стоїть на місці: розвивається суспільство, держави, народи, нації...І наша країна також знаходиться в «буревії» цього процесу.

В даному питанні врахування європейського досвіду є актуальним, цікавим та важливим для України. Але при цьому необхідно не забувати власну історію та помилки минулого.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. История колхозного права: Сборник законодательных материалов СССР и РСФСР 1917-1958 гг.: В 2 т. / Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова. — М., 1959. — Т. 1. — 518 с.
2. Станіславський В. Розвиток законодавства щодо вирощування високопродуктивних зернових культур // Право України. — 2004. — № 4. — С. 138-141.

3. Сухонос В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект // Право України. – 2005. - № 2. – С.103-108.
4. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.
5. Федоренко В. П., Пилипенко Л. А. На сторожі фітосанітарної безпеки країни...// Електронна версія журналу «Аграрний тиждень» // <http://a7d.com.ua/1356-na-storozhi-fitosanitarnoyi-bezpeki-krayini.html>.
6. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
7. Земельное право: Учеб./ Жариков Ю. Г., Улюнаев В. Х., Демьянцева Ж. Л. И др.; Отв. ред. Улюнаев В. Х. – 2 изд., испр. И доп. – М., 2000. – С. 200-201.
8. Лановик Б. Д., Лазарович М. В. Історія України: Навч. посіб. – 3-тє вид., випр.. і доп. – К.: Знання-Прес, 2006. – 598 с.