



УДК 94:338.43"1921/1929":340.13(045)

[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-8\(14\)-1038-1046](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-8(14)-1038-1046)

Тацієнко Наталія Леонідівна кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України, Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини, м. Умань, <https://orcid.org/0000-0002-7872-9008>

Чучалін Олександр Петрович кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України, Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини, м. Умань, <https://orcid.org/0000-0003-3876-8237>

ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ПЕРІОДУ НЕПУ ЩОДО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Трансформаційні процеси у народному господарстві нашої держави, зокрема в аграрному секторі, стимулюють звернення як дослідників-фахівців, так і широкої громадськості до специфіки перебігу господарських перетворень у різні роки нашого історичного минулого.

У статті проаналізовано зміст та з'ясовано особливості основних законодавчих актів періоду нової економічної політики у сфері аграрних відносин. Зазначається, що основне завдання ряду законодавчих актів зводилося до того, щоб заспокоїти селянство і забезпечити йому стимули для підвищення виробництва продуктів. Звертається увага на окремі статті Земельного кодексу УСРР, який посідав провідне місце серед правових актів у галузі сільського господарства. Земельним кодексом УСРР 1922 року було започатковано формування організаційно-правового механізму забезпечення землеустрою як комплексної системи впорядкування раціонального землекористування, котра мала визначену мету, окреслене коло суб'єктів та об'єкт управління, достатню правову базу, мінімальні процедури функціонування та розвитку.

Зроблено висновок, що з переходом до непу з'явилася потреба конкретизувати заходи щодо селянського господарства, що і було зроблено рядом рішень і постанов. Серед них найголовніші: «Про заміну розверстки натуральним податком», «Про відбудову та зміцнення сільського господарства України» та інші. Проте найбільше значення для сільського господарства мав Земельний кодекс УСРР 1922 р. Законодавчі акти юридично закріпили земельні відносини, підбили підсумки аграрної політики і стали правовою основою земельного ладу в період здійснення нової економічної політики.



Ключові слова: НЕП, селянське господарство, продподаток, аграрні відносини, Земельний кодекс УСРР.

Tatsiyenko Natalia Leonidovna Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History of Ukraine, Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Uman, <https://orcid.org/0000-0002-7872-9008>

Chuchalin Oleksandr Petrovych Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History of Ukraine, Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Uman, <https://orcid.org/0000-0003-3876-8237>

LEGISLATIVE ACTS OF THE SOVIET GOVERNMENT OF THE NEP PERIOD REGARDING AGRARIAN POLICY

Abstract. Transformational processes in the national economy of our country, in particular in the agrarian sector, stimulate the attention of both specialist researchers and the general public to the specifics of the course of economic transformations in different years of our historical past.

The article analyzes the content and elucidates the features of the main legislative acts of the period of the new economic policy in the field of agrarian relations. It is noted that the main task of a number of legislative acts was to calm the peasantry and provide them with incentives to increase the production of products. Attention is drawn to certain articles of the Land Code of the USSR, which took the leading place among legal acts in the field of agriculture. The Land Code of the Ukrainian SSR of 1922 initiated the formation of an organizational and legal mechanism for ensuring land management as a complex system of regulating rational land use, which had a defined goal, a defined circle of subjects and an object of management, a sufficient legal basis, minimal procedures for functioning and development

It was concluded that with the transition to the NEP there was a need to specify measures regarding the peasant economy, which was done by a number of decisions and resolutions. Among them, the most important are: "On replacing the tax assessment with a tax in kind", "On rebuilding and strengthening the agriculture of Ukraine" and others. However, the Land Code of the Ukrainian SSR of 1922 was the most important for agriculture. Legislative acts legally established land relations, summed up the results of agrarian policy and became the legal basis of the land system during the implementation of the new economic policy.

Keywords: NEP, peasant economy, food tax, agrarian relations, Land Code of the USSR.



Постановка проблеми. Трансформаційні процеси у народному господарстві нашої держави, зокрема в аграрному секторі, стимулюють звернення як дослідників-фахівців, так і широкої громадськості до специфіки перебігу господарських перетворень у різні роки нашого історичного минулого.

Актуальність статті зумовлена необхідністю дослідження історичного досвіду та використання його в сучасному аграрному секторі з урахуванням теперішніх особливостей та потреб. Період непу є показовими у цьому відношенні, адже саме в цей час реформаційні процеси в сільському господарстві набули найбільшого розмаху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У свій час до піднятої нами проблеми звертались у своїх роботах різні дослідники, серед них О. Ганжа, В. Калініченко, Ю. Котляр, С. Кульчицький, В. Лазуренко, В. Марочко, А. Морозов, В. Олянич та інші, проте ми спробували поглянути на неї під іншим, з точки зору сучасного осмислення подій 20-х років ХХ ст.

Мета статті – проаналізувати зміст та з'ясувати особливості законодавчих актів періоду нової економічної політики у сфері аграрних відносин.

Виклад основного матеріалу. На початку 20-х років ХХ ст. внутрішнє становище в Україні було дуже складним. Загальні збитки за роки Першої світової та громадянської воєн становили 10 млрд золотих карбованців. Найбільших руйнувань зазнала важка промисловість. Занепав залізничний, річковий, морський транспорт. Майже зруйнованою була легка та харчова промисловість.

У дуже скрутному становищі перебувало сільське господарство республіки. Його тяжкий стан ускладнювався продовольчою розверсткою і забороною селянам торгувати. Катастрофічна розруха в сільському господарстві призвела до голоду в Україні.

Незважаючи на кризовий стан у сільському господарстві, повну незацікавленість хліборобів у розширенні виробництва, більшовицьке керівництво не відмовлялося наприкінці 1920 р. від воєнно-комуністичної доктрини, продовжуючи продрозверстку за допомогою озброєних робітничих і червоноармійських загонів. У відповідь на ці акції властей селяни почали чинити збройний опір. По всій Україні поширювався селянський рух, який офіційна більшовицька пропаганда оголосила «політичним бандитизмом». Насправді це був антибільшовицький селянський повстанський рух.

Тому дедалі гострішою ставала потреба якнайшвидше змінити економічну політику більшовиків, яка ґрунтувалась на засадах воєнно-комуністичної доктрини. Реальний перехід до нової економічної політики (непу) в радянських республіках, у тому числі й в УСРР, розпочався після



прийняття X з'їздом РКП(б) (березень 1921 р.) рішення «Про заміну розверстки натуральним податком», що стало основою цілої низки законодавчих актів, прийнятих державними органами РСФРР, а потім продубльованих в УСРР.

Так, надзвичайна сесія ВУЦВК V скликання ухвалила 27 березня 1921 р. постанову «Про заміну продовольчої розверстки натуральним податком». Податок був значно меншим порівняно з продрозверсткою. Мотиваційна складова цієї постанови доволі дивна: сподівання на продподаток, який «...забезпечить правильне і спокійне ведення господарства на основі більш вільного користування землеробами продуктами своєї праці і власними господарськими засобами для зміцнення селянського господарства і підняття його продуктивності, а також з метою точного встановлення покладених на землеробів державних зобов'язань» [1, С. 5].

Щоб створити сприятливі умови для швидкого піднесення землеробства, зміцнити в селянина впевненість у непорушності його права на землю, а також покласти край «чорним» переділам в Україні, V Всеукраїнський з'їзд Рад 2 березня 1921 року прийняв закон «Про закріплення користування землею». Цим законом за трудящим селянством, яке обробляло землю власною працею, закріплювалися наділи за встановленою нормою в 9-річне користування. Подальшим розвитком земельного законодавства став земельний закон, який «передав всю наявну землю в руки безземельних, – говорить в тезах ЦК КП(б)У про чергові завдання партії (липень 1921 р.), – і продовольча політика, що визначає досить істотні пільги для найбільш бідніших земельних господарств – ось два фокуси, навколо яких може найбільш енергійно працювати думка селянської бідноти» [2, С. 51].

29 березня 1921 р. Раднарком УСРР прийняв постанову «Про натуральний податок на зернові продукти», яка заздалегідь визначала селянам розмір податку на зернові продукти врожаю 1921 – 1922 рр. та «Про натуральний податок на зернові продукти». Постанови були опубліковані в республіканському урядовому віснику за підписом голови уряду Х. Раковського [3, С. 154, 155].

Відсутність лишків в умовах голоду та спаду виробництва зерна після виснажливої війни і «революційних перетворень» більшовиків в аграрному секторі фактично унеможливила повноцінне впровадження продподатку. Декрет ВУЦВК 27 березня «Про натуральний податок на хліб, картоплю та олійне насіння» встановив план стягнення продподатку хлібних культур – 117 млн пудів (замість 160 млн у 1920 р.), картоплі – 15 млн (було 39 млн), олійних – 2,7 млн (з 6,3 млн) [1, С. 20]. Відповідно до цієї постанови розмір податку визначався для кожного господарства окремо і обчислювався залежно від врожаю в певній місцевості та від кількості ріллі і числа їдців у



господарстві. З метою підвищення заінтересованості селян у швидкому виконанні зобов'язань перед державою та розгортанні товарообігу Раднарком УСРР 19 квітня 1921 р. видав постанову про вільний обмін, купівлю та продаж сільськогосподарських продуктів, що залишилися у селян після виконання податку.

10 березня 1922 р. президія ВУЦВК ухвалила постанову «Про виконання продподатку», встановивши його обсяг – 68,3 млн пудів [4, С. 199]. 2 квітня Раднарком оголосив про порядок користування селянами лишками зернових культур, фактично зобов'язавши їх «колективно та індивідуально здати завласним бажанням» в обмін на товари, а також обмін між селянами в межах волості [1, С. 11]. 19 квітня уряд дозволив вільний обмін, купівлю та продаж лишків зернових культур після виконання натурального податку продуктів сільського господарства [1, С. 14-15]. Отже, принцип «вільного обміну» поширився і на продподаток. Фактично ж принцип розверстки зберігався, тому що натуральний податок поширювався на 17 видів продукції, стягнення якого відбувалося із застосуванням репресивних методів [5, С. 30].

Рішення про скасування продрозверстки і запровадження натурального податку стимулювало розвиток сільського господарства. Селянин знав заздалегідь, що у нього не будуть вилучатися лишки, а існуватиме певний податок; лишками він зможе розпоряджатися на свій розсуд, зокрема обмінювати їх на необхідні для розвитку свого господарства промислові товари. Згодом уряд прийняв ще низку законодавчих актів, які стимулювали відбудову сільського господарства. Серед них важливе значення мала постанова ВУЦВК від 19 квітня 1922 р. «Про відбудову та зміцнення сільського господарства України» [6, С. 301]. У ній накреслювалася програма деякої допомоги селянам. Створювалося акціонерне товариство «Село-допомога», якому держава виділила певні кошти і матеріальні засоби.

Провідне місце серед правових актів у галузі сільського господарства посідав Земельний кодекс УСРР, затверджений ВУЦВКом у листопаді 1922 р.

У складі земель УСРР Земельний кодекс УСРР 1922 року виділяв: 1) землі сільськогосподарського призначення, переважна більшість яких складала єдиний державний земельний фонд, що перебував у віданні Народного комісаріату землеробства та його місцевих органів. Правовому режиму земель єдиного державного земельного фонду були присвячені переважна більшість статей кодексу – від 9 по 145 включно; 2) міські землі, до складу яких входили землі у межах міст, прилеглі до них колишні міські землі, якщо вони не перебувають у фактичному користуванні сільського населення або робітничих організацій, а також землі державних сільськогосподарських підприємств (радянських господарств). Правовий режим земель міст визначався статтями 146–156 Земельного кодексу УСРР 1922 року;



3) державне земельне майно, що фактично включали землі, не надані нікому в користування [7, С. 9-10].

Статтею 2 Земельного кодексу УСРР 1922 року було встановлено, що всі землі у межах УРСР, у чиєму б віданні вони не перебували, становлять власність робітничо-селянської держави. Право безпосереднього користування землями сільськогосподарського призначення із земель єдиного державного земельного фонду надавалося: 1) трудовим землеробам та їх об'єднанням; 2) міським поселенням; 3) державним установам та підприємствам. А згідно зі статтею 9 Земельного кодексу УСРР 1922 року право на користування землею для ведення сільського господарства мали всі громадяни УРСР (незалежно від статі, віросповідання, національності), які виявили бажання обробляти землю своєю працею. При цьому громадяни, які виявили бажання отримати землю у трудове користування, наділялися землею або земельними товариствами, до складу яких вони входили, або ж земельними органами, якщо у віданні останніх перебувала запасна земля, що призначена для трудового землекористування [7, С. 10].

Незважаючи на те, що Земельний кодекс УСРР 1922 року передбачав набуття земельних ділянок не у власність, а лише в користування, він надавав деяким категоріям громадян-землекористувачів право передавати належні їм на праві користування земельні ділянки в оренду іншим громадянам. Так, згідно зі статтями 27–29 Кодексу для трудових господарств, тимчасово ослаблених внаслідок стихійних лих (неврожай, пожежа, загибель худоби тощо) або браку інвентарю чи робочої сили, а також її зменшення внаслідок смерті, призову за мобілізацією, переходу на виборні посади, тимчасовою відсутністю у господарстві, допускалося передача всієї чи частини землі в оренду за плату грошима, продуктами чи іншими видами винагороди та дотриманням інших умов. Причому строк оренди не мав перевищувати час однієї сівозміни (при трипіллі – 3 роки, чотирипіллі – 4 роки тощо), а за відсутності правильної сівозміни – на строк не більше 3 років. Однак у виняткових випадках граничний строк оренди міг бути з дозволу волвиконкому збільшений, але не більше подвійного строку сівозміни, а за її відсутності – на строк не більше 6 років. Нарешті, оренда землі могла бути лише трудовою: ніхто не мав права орендувати більше землі, ніж він міг обробити зусиллями власного господарства [7, С. 11].

Крім цього, слід звернути увагу на те, що зміст ст. ст. 172, 173 Земельного кодексу УРСР 1922 року дозволяє окреслити коло учасників відносин у сфері землеустрою, зокрема:

- 1) Народний Комісаріат Землеробства, на який було покладено функції загального нагляду, керівництва та контролю над землевпорядними діями;
- 2) місцеві землевпорядні установи, котрі безпосередньо здійснювали



землевпорядні дії,

3) земельні судові комісії, котрі мали би вирішувати земельні спори;

4) держава, державні організації, установи, підприємства, міста та поселення міського типу, земельні товариства, відособлені покращені господарства (двори), установи, товариства та особи, котрі претендують на отримання земель на особливих умовах (оренди, концесії та інших), об'єднання незаможного селянства, тобто безпосередні учасники землеустрою, в інтересах котрих здійснювалися землевпорядні дії.

Усе вищенаведене, зазначає О. Щестюк, беззаперечно вказує на те, що Земельним кодексом УСРР 1922 року було започатковано формування організаційно-правового механізму забезпечення землеустрою як комплексної системи впорядкування раціонального землекористування, котра мала визначену мету, окреслене коло суб'єктів та об'єкт управління, достатню правову базу, мінімальні процедури функціонування та розвитку [8, С. 127].

Відбудові сільського господарства сприяли заходи, передбачені декретом ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 19 травня 1923 р. про запровадження єдиного сільськогосподарського податку. Одночасно здійснювався перехід від натурального податку до грошового [5, С. 33].

Єдиний сільгосподаток мав скасувати основний недолік продподатку 1921 року – дрібність, чисельність. Замість багаточисельних видів природи залишалося 6: зерновий хліб, маслисте насіння, картопля, сіно, масло, м'ясо. Декрет надавав змогу селянам сплачувати податок продукцією за своїм вибором, враховуючи спеціалізацію господарства. Податкова реформа 1923 року запровадила змішане вилучення податку (натурою і грошима), але зберегла натуральність його обрахування. Радянська влада впровадила оподаткування за орною землею, тим самим посиливши тягар обкладання для економічно потужних селянських господарств. Не завжди виправданою була система пільг, передбачена новим сільгосподатком. Вона звільняла від його сплати близько 20% селянських господарств [9, С. 143], але усі пільги стосувалися лише економічно слабких. Класовий підхід при диференціації податкових ставок зумовлював збільшення кількості незаможницьких господарств, а їх наявність була аргументом для утворення колгоспів.

Запровадження засад непу в сільському господарстві України позитивно впливало на його відбудову. У 1925 році загальна посівна площа України досягла довоєнного рівня. У 1925 – 1926 рр. виробництво зерна в Україні також майже дорівнювало цьому рівню [10, С. 201].

Висновки. Отже, з переходом до непу з'явилася потреба конкретизувати заходи щодо селянського господарства, що і було зроблено рядом рішень і постанов. Серед них найголовніші: «Про заміну розверстки натуральним податком», «Про відбудову та зміцнення сільського господарства України» та



інші. Проте найбільше значення для сільського господарства мав Земельний кодекс УСРР 1922 р. Законодавчі акти юридично закріпили земельні відносини, підбили підсумки аграрної політики і стали правовою основою земельного ладу в період здійснення нової економічної політики.

Література:

1. Матеріали по натуральному налогу (1921). Вып. 1. Х.: Издание информационно-издательского отдела Наркомпрода УССР. 27 с.
2. Георгізов Г. М. Українське селянство доби непу: динаміка політичних настроїв та свідомості. Черкаси : ФОП О. Ф. Нечитайло «Поліграфічний центр», 2016. 133 с.
3. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України (1921). URL: <https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%A3%D0%A0%D0%A0%D0%A1%D0%A3%D0%A3/1921>
4. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України (1922). URL: <https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%A3%D0%A0%D0%A0%D0%A1%D0%A3%D0%A3/1922>
5. Даниленко О., Даниленко С. Нормативно-правове оформлення податкової системи Наркомпроду УСРР (1919–1923 рр.) // Наукові записки ВДПУ імені Михайла Коцюбинського Серія: Історія. 2022. Вип. 41. С. 26–36.
6. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. Х.: Госиздат УССР, 1922. № 19. Ст. 301.
7. Становлення і розвиток земельного законодавства України у ХХ – на початку ХХІ століття: науково-практичний посібник для суддів та кандидатів на посаду судді: за редакцією докт. юрид. наук, проф., члена Науково-консультативної ради при ВС, члена-кореспондента НАПрН України Павла Кулиничу / [Павло Кулинич, Костянтин Медведєв, Андрій Потапенко, Олександр Тиханський, Вікторія Семенюк]; Національна школа суддів України. К.: вид-во ФОП Клименко Ю.Я., 2018, 142 с.
8. Щестюк О.М. Історико-правовий аналіз поняття землеустрою в земельному законодавстві України 1920 – 2018 років // Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 3. С. 126–130.
9. Стадник О.О. Податкові платежі селянства Поділля в роки нової економічної політики // Наукові записки ВДПУ імені Михайла Коцюбинського Серія: Історія. 2013. Вип. 21. С. 141–145.
10. Історія держави і права України. У 2 т. Т. 2. К.: “Ін Юре”, 2000. 580 с.

References:

1. *Materiali po naturalnomu nalogu (1921)* [Materials on tax in kind (1921)]. Vip. 1. Kh.: Izdanie informatsionno-izdatelskogo otdela Narkomproda USSR. 27 s.
2. Heorhizov H. M. (2016). *Ukrainske selianstvo doby nepu: dynamika politychmykh nastroiv ta svidomosti* [The Ukrainian peasantry of the NEP era: dynamics of political attitudes and consciousness]. Cherkasy: FOP O. F. Nechytailo «Polihrafichnyi tsentr». 133 s.
3. *Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robotnycho-selianskoho uriadu Ukrainy (1921)* [Collection of Laws and Orders of the Workers' and Peasants' Government of Ukraine (1921)]. URL: <https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%A3%D0%A0%D0%A0%D0%A1%D0%A3%D0%A3/1921>



4. *Zbirnyk zakoniv i rozporiadzhen robotnycho-selianskoho uriadu Ukrainy (1922)* [Collection of Laws and Orders of the Workers' and Peasants' Government of Ukraine (1922)]. URL: <https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%A3%D0%A0%D0%A0%D0%A1%D0%A3%D0%A3/1922>

5. Danylenko O., Danylenko S. (2022). Normatyvno-pravove oformlennia podatkovoi systemy Narkomprodu USRR (1919–1923 rr.) [Regulatory and legal design of the tax system of the Narkomprod of the USSR (1919–1923)]. *Naukovi zapysky VDPU imeni Mykhaila Kotsiubynskoho Serii: Istoriiia*. Vyp. 41. S. 26–36.

6. *Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii raboche-krestyanskogo pravitelstva Ukraini (1922)* [Collection of legalizations and orders of the workers' and peasants' government of Ukraine (1922)]. Kh.: Gosizdat USSR. № 19. St. 301.

7. *Stanovlennia i rozvytok zemelnoho zakonodavstva Ukrainy u KhKh – na pochatku KhKhI stolittia* [Formation and development of land legislation of Ukraine in the 20th and early 21st centuries]: naukovo-praktychnyi posibnyk dlia suddiv ta kandydativ na posadu suddi: za redaktsiieiu dokt. yuryd. nauk, prof., chlena Naukovo-konsultatyvnoi rady pry VS, chlenakorespondenta NAprN Ukrainy Pavla Kulynycha; Natsionalna shkola suddiv Ukrainy. K.: vyd-vo FOP Klymenko Yu.Ia., 2018, 142 s.

8. Shchestiuk O.M. (2018). Istoryko-pravovyi analiz poniattia zemleustroi v zemelnomu zakonodavstvi Ukrainy 1920 – 2018 rokiv [Historical and legal analysis of the concept of land management in the land legislation of Ukraine from 1920 to 2018]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 3. S. 126–130.

9. Stadnyk O.O. (2013). Podatkovi platezhi selianstva Podillia v roky novoi ekonomichnoi polityky [Tax payments of the Podillia peasantry in the years of the new economic policy]. *Naukovi zapysky VDPU imeni Mykhaila Kotsiubynskoho Serii: Istoriiia*. Vyp. 21. S. 141–145.

10. *Istoriiia derzhavy i prava Ukrainy* [History of the state and law of Ukraine] (2000). U 2 t. T. 2. K.: “In Yure”. 580 s.