

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ САДІВНИЦТВА В 1917-1927 рр.

Аналіз будь-якого правового явища має бути всебічним, повним та об'єктивним. Це стосується й земельно-правових засад реалізації громадянами України права на землю шляхом використання земельних ділянок для садівництва. Але проведення такого аналізу неможливе без чіткої уяви про становлення й розвиток вітчизняного законодавства у вказаній сфері. Розгляд законодавства, що регулювало відносини щодо використання садових земельних ділянок в історичному аспекті з урахуванням хронологічної послідовності надає можливості визначення не тільки фундаментальних основ, теоретичних і практичних висновків, а й правового прогнозування. Останнє полягає у визначенні перспектив розвитку правової бази на найближчий період.

У різні часи питанням правової регламентації відносин використання й охорони земельних відносин використання й охоро-

ни земельних ділянок для садівництва займались А.Т. Абикиєва, Л.И. Дембо, В.В. Калініченко, В.К. Попов та ін. Але їх дослідження мали певну спрямованість, характерною рисою якої було висвітлення лише позитивних сторін зазначеної проблеми.

Вивчення історичної послідовності й повторюваності основних юридичних форм користування громадянами земельними ділянками для садівництва виконує важливі функції. По-перше, це, повторимося, надає можливості прогнозування напрямків його подальшого розвитку й удосконалення з урахуванням максимального використання історичного досвіду. По-друге, допомагає запобігти використанню в майбутньому тих юридичних форм, що не виправдали себе або не можуть використовуватися в сучасних умовах у зв'язку з невідповідністю чинному законодавству, тобто віджили себе.

Законодавство України, яке

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

впорядковує використання земельних ділянок для садівництва, сформувалось у результаті тривалого і складного розвитку. Закріплені на сьогодні права громадян стосовно цього останнім часом неодноразово змінювались у напрямку їх зміцнення й розширення. Розглянемо в загальних рисах розвиток вітчизняного законодавства у вказаній царині.

До 1917 року земельний устрій поєднувався феодально-кріпосницькими та капіталістичними земельними відносинами. У межах царської Росії, до складу якої входила й Україна, з огляду на їх належність, земельні відносини поділялися на державні, монастирські, селянські, громадські, удільні та інші. Правовому режиму земель був притаманний яскраво виражений антагоністичний класовий підхід до землеволодіння. Характерною рисою того періоду був також нерівномірний розподіл землі в сільському господарстві. [4, с. 135 -140]

Земельне законодавство того періоду тільки починало формуватись і становило відокремлені між собою нормативні акти різного рівня, які регулювали відносини, пов'язані з належністю землі та її використанням. Із часів «Руської правди» до Столипінської аграрної реформи земельні відносини регламентува-

лися найчастіше нормами цивільного права.

Радикальних змін земельний устрій Росії зазнав після прийняття 26 жовтня 1917 р. Декрету про землю [7, с. 3], згідно з яким уся земля відчужувалася безоплатно, трансформувалась у всенародне благо й переходила в користування всіх, хто на ній працював. Виконання цього Декрету фактично створювало засади нового земельного устрою [1, с.123].

Після Жовтневої революції 1917 р. настала ера, що отримала назву «Воєнний комунізм» (1917-1921 рр.). Націоналізовані землі використовувалися в цей період на титулі користування. У цей же час склалося досить негативне ставлення держави до користування садовими землями на умовах оренди. Вважалося, що орендні відносини у сфері використання всіх земель – це пережитки капіталізму.

Розвиток земельних відносин, що розпочався в жовтні 1917 р., був тривалим і складним процесом заміни дрібнотоварного й капіталістичного землекористування соціалістичним [9, с. 158].

Засади нового земельного устрою, закладені в Росії, мали визначальне значення і для України. Так, рішенням 1 Всеукраїнського з'їзду Рад від 12 грудня 1917 р. «Про організацію Рад

на Україні» було поширено дію Декрету про землю на території України.

Центральною Радою у м. Києві 7 листопада 1917 р. було створено самостійну державу – Українську Народну Республіку. Одночасно було ліквідовано право власності на поміщицькі та інші (нетрудові) землі. Третій Універсал став підґрунтям для прийняття Тимчасового земельного закону, який в основних принципових положеннях повторював зміст Декрету про землю 1917 р. й, по суті, був базисом формування розвитку земельного законодавства на Україні.

У перебігу націоналізації землі в межах України передбачалась експропріація земель нетрудового володіння з усім живим та неживим інвентарем, присадибними будівлями й за належністю. Землі, що знаходилися у власності трудових селян не вилучались. Але вже в Основних положеннях Конституції УСРС 1919 р. [5, с.3] було задекларовано, що для здійснення свого головного завдання республіка вживає заходів, націлених на знищення існуючого економічного ладу, ліквідацію приватної власності на землю та інші засоби виробництва. Саме в результаті націоналізації селяни хоча й зберегли свої землі, але змінився їх правовий титул володіння землею [9, с. 9-10].

Громадяни, що мешкали переважно в міській місцевості, займалися садівництвом переважно на садибних ділянках, які зберігались у користуванні за попередніми власниками. Їх розміри дозволяли збирати врожай фруктів, овочів, ягід і винограду у обсязі, достатньому для забезпечення потреб у них як землекористувачів, так і членів їх родин.

Щодо земельних ділянок для садівництва в загально визнаному сучасному розумінні, діюче на той час законодавство взагалі не передбачало такого виду землекористування. Разом із тим мешканці міст, які не користувалися садибними ділянками, мали змогу отримати в користування на умовах оренди земельні ділянки з тимчасово вільних земель для вирощування сільськогосподарської продукції. У таких випадках користування землею мало платний характер.

Що стосується використання земельних ділянок для садівництва сільськими мешканцями, то відповідної правової регламентації на той час фактично не існувало. Ця категорія громадян користувалась переважно ділянками за рахунок земель сільськогосподарського призначення, чим повністю задовольняла свої потреби в сільськогосподарській продукції. Правовий режим зе-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

мель сільськогосподарського призначення, як джерела отримання громадянами сільськогосподарської продукції, визначався 3-ма головними вимогами: (а) намаганням забезпечення права селян на землю; (б) необхідністю розширення сільськогосподарського виробництва; (в) заохочення втілення в життя соціалістичних форм сільськогосподарського землекористування.

Колективне садівництво громадян, пов'язане з використанням відповідних земель, тривалий час розвивалось неактивно й було мало поширеним, хоча держава вживала деякі заходи щодо його стимулювання. Так, Інструкція Наркомзема УРСР від 6 березня 1919 р. «Про розподіл земель у тимчасове користування» [8, с. 85] покладала на органи Наркомзема обов'язок вжиття всіх заходів, необхідних для забезпечення земель сільськогосподарського призначення державного земельного фонду, щоб усі землі своєчасно були зорані, засіяні й зібрано врожай. Крім того, Інструкція передбачала, що землекористувачам, які створили товариське господарство, уряд зобов'язаний сприяти в облаштуванні господарства на нових принципах.

Законодавство, що діяло на той час, мало досить характерну рису. Її сутність полягала в тому,

що колективне садівництво законодавчо пов'язувалося з використанням земельних масивів робітниками та службовцями, що мешкали переважно в містах. При цьому для осіб, які займались колективним садівництвом, не передбачалося будь-яких пільгових умов. Земельні ділянки надавалися їм на тих же орендних умовах, що й окремим громадянам.

«Воєнний комунізм» змінився новою економічною політикою (непом), за якої основу земельного устрою складали суспільні форми землекористування. Суттєва роль у поширенні садівництва належить розвитку орендних земельних правовідносин. Так, Декретом ВУЦВК РНК УРСР від 11 травня 1922 р. [3, с. 282] передача земельних ділянок в оренду була дозволена, зокрема, трудовим господарствам, тимчасово ослабленим наслідками стихійного лиха, недостачею робочих рук тощо.

Першим нормативно-правовим актом радянського періоду, який регулював відносини щодо використання й охорони земельних ділянок для садівництва, була постанова РНК від 10 лютого 1922 р. [11], згідно з якою метою охорони й подальшого розвитку садівництва РНК зобов'язувала Наркомзем України провести облік усіх садових земельних ділянок у державі за

критеріями площі та складу. Цією постановою заборонялося знищення багаторічних плодкових насаджень без відповідного дозволу уповноважених органів, приділялася також увага боротьбі зі шкідниками й питанням постачання населенню посадочного матеріалу. Для розвитку садівництва на Україні Наркомзем мав опрацювати заходи його заохочення й масового поширення серед населення.

Розділялися сади трудового населення, що мешкає в сільській і міській місцевостях. Передбачалося використання садових земельних ділянок на праві тимчасового користування й оренди. У тимчасове користування передавалися земельні ділянки в межах норми земельного наділу строком до 27 років. При цьому після закінчення останнього передбачалося продовження їх використання на необмежений строк за умови їх цільового використання. В оренду надавалися земельні ділянки на строк не більше дванадцяти років за договорами, що забезпечують ведіння господарства. Надавалась перевага колективам, а не приватним особам. В оренду й користування земельні ділянки надавалися кооперативам, трудовим колективам, комнезамам і приватним особам. Указаним суб'єктам земельні ділянки для садівництва надава-

лись у випадках неможливості або недоцільності їх експлуатації держорганами. Указаною постановою визначався порядок нагляду й контролю за використанням садових земель та здійсненням на них негосподарського садівництва.

Проте практика перших років орендного землекористування показала, що короткострокова оренда, як підкреслювалось у літературі [2, с. 38, 39], призводила до виснаження ґрунтів, оскільки земля належним чином не отримувала добрив, ніяких сівообігів орендарі не дотримувалися. Постала нагальна потреба в передачі землі на умовах оренди на тривалі строки.

Із прийняттям 29 листопада 1922 р. Земельного кодексу УРСР [3, с. 750] практично почала формуватися система правових норм, що регламентують земельні відносини, що виникають у тому числі й у сфері використання земельних ділянок для садівництва. Аналіз норм ЗК УРСР дає можливість підкреслити, що він фактично заохочував колективне землекористування головним чином у вигляді створення земельних товариств, яким надавалося право на свій розсуд обирати відповідну форму землекористування.

Варто зауважити, що пер-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ший ЗК УРСР вимагав, щоб землі, які можуть оброблятися, але надані для несільськогосподарських цілей або тимчасово не зайняті, використовувалися для потреб сільського господарства, у тому числі й для садівництва.

Цей історичний період розвитку вітчизняного законодавства умовно можна поділити на 2 етапи. Перший (1917-1921 рр.) характеризувався негативним ставленням до використання земельних ділянок для садівництва на умовах оренди. У зв'язку з відсутністю правової бази колективна форма експлуатації таких земель не розвивалась. Головна мета тогочасного зе-

мельного законодавства полягала в тому, щоб установити вид землекористування, який був би на трудових принципах.

Другий етап історично співпадає з періодом нової економічної політики (1922-1927 рр.) для якого був притаманним розвиток орендних земельних відносин. Нормативні акти того періоду встановлювали, що землі, які можуть використовуватися для сільськогосподарського обробітку, але надані для несільськогосподарських потреб або тимчасово не зайняті, використовувалися для потреб сільського господарства й робітничого садівництва.

Список літератури: 1. *Абыкеева А.Т.* Земельное право в первый год Советской власти. – Воронеж: Изд-во Воронеж. у-та, 1960. – 187 с. 2. *Дембо Л.И.* Земельные правоотношения в классово-антагонистическом обществе. – Л.: Узд-во ЛГУ, 1954. – 223 с. 3. Земельний кодекс УРСР від 29.11.1922 р. // ЗУ УРСР. – 1922. – № 12 – С. 59. 4. *Калініченко В.В.* Селянське господарство України у доколгоспний період (1921–1929). – Х.: Основа, 1981. – 232 с. 5. Конституція УРСР 1919 года // СУ УССР. – № 19 – С. 17. 6. *Королёв А.И.* Земельное право: Учебник. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1957. – 378 с. 7. О земле: Декрет от 26.10.1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1 – С. 3. 8. О распределении земель во временное пользование: Инструкция Наркомзема УССР от 6.03.1919 г. // СУ УССР. – 1919. – № 26 – С. 32. 9. *Полов В.К.* По узгодженість екологічного законодавства // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 7 – С. 117–120. 10. Про надання незаможним селянським господарствам права тимчасової переуступки користування своєю надільною землею: Декрет ВУЦВК і РНК УРСР від 11.04.1922 р. // ЗУ УССР. – 1923. – № 26 – С. 55. 11. Про садівництво на Україні: Пост. РНК від 10.02.1922 р. // ЗУ УРСР. – 1923. – № 28 – С. 32.

Надійшла до редакції 12.01.2009 р.