

УДК 349.414: 332.2.012.334 (477) "1917/40"

Кондратенко Ю. В., НУ «ОЮА»

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБУДОВИ МІСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ В ЗАКОНОДАВСТВІ 1917-1940 РОКІВ

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового регулювання надання і використання земельних ділянок в містах для забудови в період 1917-1940 рр. Проаналізовано зміст і значення договорів про забудову міських земельних ділянок. Встановлено, що зазначений період розвитку правового регулювання використання земель міст для забудови характеризувався тим, що основна увага держави була прикута до організації планового використання міських земель за цільовим призначенням.

Постановка проблеми. Історично склалося так, що місто стало для людства найбільш привабливою та поширеною формою розселення. Серед інших поселень міста відрізняють велика чисельність населення, висока щільність забудови та концентрація різноманітних видів діяльності. Функціонування міста завжди було нерозривно пов'язане з прилеглою територією. Слід зазначити, що у дореволюційній Україні не було спеціального містобудівного законодавства. Проте найважливіші законодавчі акти того часу – Городові положення і Статут будівельний, містили досить наочні і диференційовані, залежно від значення міста, містобудівні норми права, обов'язок реалізації яких покладався на виконавчу владу. Характерною рисою міст був їх розвиток на основі затверджених планів та правил забудови, що ґрунтувався на будівельних, санітарних та протипожежних нормах. Дореволюційне законодавство містило перелік об'єктів власності міста на землю: вулиці, тротуари, площі, пристані, водні сполучення в межах міста тощо. Приватні особи не могли розпоряджатися цими об'єктами, оскільки вони задовольняли суспільні потреби.

Головною метою земельного законодавства після революції 1917 року було забезпечення націоналізації всіх земель, включаючи міські, з включенням їх до складу єдиного земельного фонду, що знаходиться у виключній власності держави. Ця обставина призвела до формування нової концепції управління землями, характерної для всього радянського періоду, відповідно до якої повноваження держави щодо управління земельним фондом визнавалися заснованими на праві виключної державної власності на землю.

Аналіз останніх наукових досліджень. В науці земельного права радянського періоду правовому режиму земель міської забудови присвячувались праці В. П. Балезіна, І. І. Євтіхієва, І. О. Іконницької,

А. І. Корольов, М. І. Краснова, С. О. Тінякова та інших вчених. Серед сучасних вітчизняних науковців окремі питання історії розвитку земельного законодавства вивчалися П. Ф. Кулиничем, В. Л. Мунтяном, В. В. Носіком, О. М. О. О. Погрібним та іншими науковцями. Проте проблеми правового регулювання забудови міських земельних ділянок залишаються малодослідженими і тому потребують додаткового вивчення.

Завданням даної публікації є дослідження правового регулювання надання і використання земельних ділянок в містах для забудови в період 1917-1940 років та їх впливу на сучасне містобудівне і земельне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Юридичною підставою земельних перетворень стало проголошення 26 жовтня (7 листопада) 1917 року Декрету «Про землю». Сутність цих перетворень полягала у тому, що в країні було ліквідовано земельний лад, заснований на приватній власності, і проголошувався новий лад, при якому земля оголошувалась народним надбанням [1, с. 38]. У ст. 1 Декрету «Про землю» зазначалось, що «поміщицька власність на землю скасовується негайно без жодного викупу» [2]. За цим РНК РРФСР прийняла Декрет «Про заборону угод із нерухомістю» від 14 грудня 1917 року, в якому зазначалось, що з 18 грудня 1917 року, враховуючи майбутнє успішлення міської землі, призупиняються будь-які угоди щодо купівлі-продажу, застави всієї нерухомості та землі в містах [3]. Згідно ст. 1 Декрету «Про скасування приватної власності на нерухомість в містах» від 20 серпня 1918 року було проголошено скасування права приватної власності на всі без виключення земельні ділянки як забудовані, так і не забудовані, що належать приватним особам і промисловим підприємствам, установам і відомствам, що знаходяться в межах міських поселень [4].

У розвиток Декрету «Про землю» 9 лютого 1918 року був прийнятий Декрет «Про соціалізацію землі». Він передусім підтверджував факт скасування приватної власності на землю (ст. 1). В Декреті прямо не говорилося про виключну державну власність на землю, проте зазначалося, що розподіл землі між користувачами здійснюється тільки органами держави (ст. 9) і що земля вилучається з господарського обігу (ст. 39) [5].

Тимчасовий відтік міського населення в перші роки соціалістичної революції і громадянської війни у сільську місцевість дещо послабив житлову кризу в містах. Перехід на мирну роботу по відновленню народного господарства з 1921 року міське населення починає зростати. Проте житлове будівництво у містах в роки громадянської війни було

запущено і частково зруйновано. У той же час держава була не в змозі взяти на себе завдання ліквідувати житлову кризу виключно за рахунок державних коштів, а тому вона пішла шляхом залучення коштів і сил міського населення для будівництва і відновлення житлового фонду.

З метою послаблення житлової кризи Декретом РНК РСФСР від 8 серпня 1921 року «Про надання кооперативним об'єднанням і окремим громадянам права забудови міських ділянок», ім. було дозволено забудовувати ті земельні ділянки міської забудови, які не могли бути найближчим часом забудовані за рахунок коштів місцевих рад. Цей декрет в умовах нової економічної політики скасував заборону здійснювати будівництво окремим громадянам і кооперативам в середніх і великих містах з населенням понад 10 тис., яка була встановлена Декретом ВЦВК від 20 серпня 1917 року «Про скасування права приватної власності на нерухомості в містах».

Проте один лише дозвіл здійснювати будівництво на території міських земель сам собою не створював міцного правового становища для забудовників. З метою зміцнення правового становища забудовників Декретом ВЦВК і РНК РСФСР від 14 серпня 1922 року був введений інститут права забудови, відповідно до якого міські земельні ділянки надавались забудовникам за договором права забудови на строк до 20 років для дерев'яних будівель і до 49 років для кам'яних будівель. Пізніше строки землекористування за договором про право забудови були збільшені: на строк до 50 років для дерев'яних будівель, 60 років – для змішаних будівель і до 65 років для кам'яних будівель. Під правом забудови розуміли речове строкове право зводити будівлі на міських і позаміських землях, а також право володіти, користуватися і розпоряджатися цими будівлями в межах строку, передбаченого договором забудови. Як зазначав В. П. Балезін, інститут права забудови, встановлюючи новий вид користування землями міської забудови, слугував як інтересам держави в цілому, так і інтересам окремих громадян, які мали кошти для будівництва житлових будинків [6, с. 24-25]. Право забудови являло собою сукупність цивільних і земельних відносин. Цивільні відносини забудови в цілому регулювалися ст. ст. 71-84 ЦК РРФСР 1922 року, а земельні відносини – Типовим договором про право забудови земельних ділянок і інструкціями Наркомату внутрішніх справ РСФСР [7, с. 43].

Договори про право забудови міських земельних ділянок укладалися місцевими комунальними органами як з окремими громадянами, так і з кооперативними організаціями. Розмір земельної ділянки було встановлено не більше 300 кв. сажень (приблизно 1365 кв. м). З метою

заохочення житлового будівництва особи, що збудували за договором про право забудови будівлі, звільнялися протягом перших трьох років після завершення будівництва від державних і місцевих податків і зборів, в тому числі від сплати земельної ренти. Після закінчення трьох років весь наступний час до закінчення строку договору земельна рента стягувалась в половинному розмірі. Зазначені пільги надавались забудовникам лише в тому випадку, якщо в новозбудованій будівлі не менше 75 % всієї площі займали житлові приміщення. Договір про право забудови накладав на забудовників зобов'язання використовувати земельну ділянку за прямим призначенням, а також здійснювати його благоустрій.

Таким чином, в результаті запровадження інституту права забудови для установ, підприємств і організацій суспільного сектору, а також окремих громадян-збудовників було встановлено строкове користування землями забудови в містах і селищах. Користування земельними ділянками за договорами про право забудови було встановлено на довготривалий строк (до 65 років), тому цей вид землекористування в нормативно-правових актах і літературі отримав назву довгострокового користування.

Внаслідок своєрідності господарського призначення міських земель, вони займали особливе місце в єдиному земельному фонді, у зв'язку з чим їм присвячувалося спеціальне законодавство. Так, відповідно до ст. 147 Земельного кодексу 1922 року, ВЦВК і РНК РСФРР 13 квітня 1925 року затвердили Положення про земельні розпорядження в містах. Всі міські землі Положення поділяв на три категорії: сельбищні, землі загального користування, міські угіддя. Міська сельбищна площа складається із фактично забудованих ділянок і площ, призначених під забудову (ст. 9) [8, с. 412].

З виданням Земельного кодексу РРФСР 1922 року було проведено кодифікацію земельного законодавства, яка не систематизувала достатнім чином законодавство про міські землі. Проте остаточно було закріплено принцип державного управління землями міст і відсутність правових підстав для самоврядування у даній сфері, а також чіткіше було розмежовано компетенцію щодо управління землями міст між державними органами, включаючи новостворені органи міжгалузевого управління (архітектури і будівництва, житлово-комунального господарства). Крім того, саме у цей період відбувався розвиток законодавства про територіальне планування, що стало своєрідним прообразом сучасного містобудівного законодавства.

Безстрокове користування на території земель міської забудови було обмежено лише тими земельними ділянками, на яких були роз-

міщені приватновласницькі будівлі, побудовані в дореволюційний час, а також будівлі націоналізовані та муніципалізовані [6, с. 26].

Зростання промислового будівництва міст збільшувало потреби в нових земельних територіях, які задовольнялися в основному за рахунок сільськогосподарських земель. У зв'язку з цим 4 березня 1929 року ВЦВК і РНК РРФСР прийняли спеціальне Положення про вилучення земель для державних і суспільних потреб, що допускало вилучення лише ділянок необхідного розміру і зобов'язувало установи і підприємства, яким передавалась земля, відшкодувати виникли вилученням збитки [1, с. 60].

Містобудування зазначеного періоду посідає помітне місце в історії розбудови українських міст. У зв'язку з цим в 1929 році при Держплані СРСР створено комісію з вивчення перспектив розвитку міст України. Для виконання проектів планування та забудови міст з їх обґрунтуваннями у 1930 році в Харкові організовано Державний інститут проектування міст (Діпромiсто). В середина 30-х років в Український РСР визначається нормативний підхід до планування і забудови міст та закладається початок районного планування. Саме у цей час проектним інститутом Діпромiсто були розроблені перші містобудівні нормативи – прообраз сучасних ДБН, де поряд із пожежними та санітарними нормами були розроблені правила та планувальні параметри населених пунктів. Повоєнний період урбанізаційного процесу в Європі відзначався подальшою значною концентрацією міського населення.

Процес індустріалізації країни, який розпочався наприкінці 20-х, на початку 30-х років ХХ століття, інтенсивний розвиток промисловості та технічне переозброєння сільського господарства сприяли процесу подальшої урбанізації. Постали проблеми формування величезних промислових районів, визначення перспективного росту населених пунктів та напрямів їхнього територіального розвитку, транспортного та інженерного забезпечення тощо. Це вимагало створення необхідної проектної документації як основи раціональної організації та використання міських територій, а також розміщення житла в сприятливому природному середовищі. Перші практичні питання, які довелося вирішувати містобудівникам – це проектування і створення робітничих поселень (соцміст), реконструкція та перебудова існуючих міст, перш за все індустріальних центрів. У процесі проектування були визначені найважливіші принципи містобудування: комплексність забудови, зонування території, створення зелених зон між промисловими та житловими кварталами, благоустрій міст тощо [9, с. 36].

Подальший розвиток законодавства про використання земель для містобудівних потреб пов'язаний з постановою Пленуму ЦК ВКП (б) від 15 червня 1931 року «Про московське міське господарство і розвиток міського господарства СРСР», яка відіграла надзвичайно важливу роль у розвитку міст і міського землекористування [10, с. 34-37]. Саме ця постанова ознаменувала собою початок нового періоду в історії правового регулювання використання земель для містобудівних потреб і стала на тривалий час програмою перевлаштування старих і будівництва нових міст.

В розвиток директив червневого Пленуму ЦК ВКП (б) 1931 року було прийнято постанову ЦВК і РНК СРСР від 27 червня 1933 року «Про складання і затвердження проектів планування і реконструкції міст та інших населених місць СРСР». В слід за цим були прийняті відповідні законодавчі акти в союзних республік, якими встановлювалось, що будівництво нових міст і селищ, а також їх реконструкція могли проводитись лише на основі затверджених проектів планування цих населених місць. Затверджені проекти планування визначали не лише внутрішнє влаштування міської території, а і встановлювали цільове призначення міських земельних ділянок, а також передбачали перспективу розвитку міської території. Проекти планування населених місць в залежності від розрахункової кількості населення мали затверджуватися або РНК СРСР, або РНК союзних і автономних республік, або крайовими (обласними) комітетами [11].

У зв'язку з прийняттям Конституції СРСР 1936 року, що закріпила право особистої власності громадян на житловий будинок, виникла необхідність в наданні права безстрокового землекористування не лише державним підприємствам, установам і громадським організаціям, а й окремим громадянам. В результаті постало питання про заміну інституту строкового землекористування на умовах договору про право забудови новим інститутом безстрокового землекористування.

Не дивлячись на те, що заходи по впорядкуванню планування і забудови міст давали відчутні результати, проте випадки самовільного будівництва з порушенням проектів планування і забудови міст були досить поширені і наносили велику шкоду використанню земель за цільовим призначенням. Тому важливим актом, що надавав органам державної влади певні права по боротьбі з порушенням цільового призначення земель міської забудови стала постанова РНК СРСР від 22 травня 1940 року «Про заходи боротьби з самовільним будівництвом в містах, робочих, курортних і дачних селищах» [12].

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що невдовзі після революції 1917 року з метою правового регулювання використання земель для містобудівних потреб виникли і діяли певні правові форми регулювання планування і забудови міст. Однак ці правові форми державного впливу на планування і забудову міст не були вирішальними і визначальними для міського землекористування. Після 1931-1932 рр. вплив держави на планування і забудову міст посилюється. Провідними і визначальними для міського землекористування стали акти, що регулюють планування і забудову міст. Зокрема, основним актом регулювання землекористування на території того чи іншого міста стає генеральний план цього міста. Зазначений період розвитку правового регулювання використання земель міст для забудови характеризувався головним чином тим, що основна увага держави була зосереджена на організації планового використання міських земель за цільовим призначенням. Вона своє відображення в проектах планування і забудови міст, що затверджувались державними органами.

Перспективою подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку може стати вивчення історико-правових засад розвитку законодавства про використання земель для містобудівних потреб в післявоєнний період.

Бібліографічний список

1. Общая теория советского земельного права / Отв. ред.: Г. А. Аксененко, И. А. Иконичкая, Н. И. Краснов. – М. : Наука, 1983. – 357 с.
2. О земле: Декрет СНК РСФСР от 26 октября (7 ноября) 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.
3. О запрещении сделок с недвижимостью: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 10. – Ст. 154.
4. Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах: Декрет от 20 августа 1918 г. // СУ. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
5. О социализации земли: Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.
6. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки / В. П. Балезин. – М., 1963. – 194 с.
7. Евтихийев И. И. Законодательство о городских землях / И. И. Евтихийев, С. А. Тиняков. – М. : Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1926. – 78 с.
8. Королев А. И. Земельное право / А. И. Королев // Сорок лет советского права, 1917-1957 : Период социализма. Т. 1. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. – С. 361-425.

9. Ключниченко Є. Розвиток містобудування в Україні та завдання щодо його вдосконалення / Є. Ключниченко // Містобудування та територіальне планування. – К., 1998. – Вип. 1. – С. 35-38.
10. О московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР: Постановление Пленума ЦК ВКП (б) от 15 июня 1931 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – изд. 7-е, ч. III. – М. : Госполитиздат, 1954. – С. 34-37.
11. О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест СССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1933 г. // СЗ СССР. – 1933. – № 41. – Ст. 243.
12. О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках: Постановление СНК СРСР от 22 мая 1940 г. // СП СССР. – 1940. – № 11. – Ст. 48.

Статья посвящена исследованию особенностей правового регулирования предоставления и использования земельных участков в городах для застройки в период 1917-1940 гг. Проанализировано содержание и значение договоров о застройке городских земельных участков. Установлено, что отмеченный период развития правового регулирования использования земель городов для застройки характеризовался тем, что основное внимание государства было приковано к организации планового использования городских земель по целевому назначению.

The article is devoted to researching of features of the legal adjusting of grant and use of lot lands in cities for building in the period of 1917-1940. Maintenance and value of agreements about building of city lot lands is analysed. It is set that the noted period of development of the legal adjusting of the use of lot lands of cities for building was characterized that basic attention of the state was tied down to organization of the planned use of city lands on the having a special purpose setting.

Стаття надійшла до редколегії 18.01.2013