

ВСГН

ВІСНИК

СІЛЬСЬКО-ГОСПОДАРСЬКОЇ
НАУКИ ТА ДОСВІДНОЇ СПРАВИ

НАУКОВИЙ ОРГАН НАРКОМЗЕМСПРАВ

Том VI

№ 8

JOURNAL

OF AGRONOMICAL SCIENCE
AND AGRICULTURAL RESEARCH

Vol VI

№ 8

ХАРКІВ

1929

KHARKIW

ДО ПИТАННЯ ПРО МЕТОДИ ПОБУДОВИ ПОРАЙОНОВИХ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛЯНІВ ЗЕМЛЕВПОРЯДЖЕННЯ.

Основна ознака соціалістичного будівництва є пляновість. Це й відрізняє його від будівництва капіталістичного — стихійного і анархічного. Народне господарство, що будується на соціалістичних принципах, може будуватися лише за певним плямом з передбаченням ролі й значення окремих галузей в розвитку народного господарства.

При соціалістичному будівництві головна роль в ньому належить державі, що має основні засоби виробництва в країні й зосереджує у своїх руках головні чинники виробництва багатьох галузей народного господарства: промисловости, транспорту, торгівлі тощо. В цих галузях держава може здійснювати пляновість не лише через вплив на процеси розвитку тієї чи іншої галузі, а й безпосереднім керівництвом, організацією їх.

Плянове керівництво в с. - г. будівництві є також одна з необхідних умов раціоналізації всього с. - г. виробництва й напрямку його розвитку шляхом усупільнення.

Встановлюючи необхідність плянового регулювання сільсько - господарського будівництва взагалі в одночас треба визнати цю необхідність й щодо плянового регулювання одної з складових частин проблеми с. - г. будівництва — землевпорядкування.

Питанню плянового землевпорядкування треба надати особливої уваги, бо це така галузь державного будівництва, що у найбільшій мірі потребує плянового керівництва й регулювання.

У питаннях сучасної земельної політики землевпорядкувальне перетворення території є могутня підойма впливу на зміну організаційно - господарчих процесів у сільському господарстві й на зміну й регулювання соціальних процесів, що відбуваються в сучасному селі.

Таке регулювання організаційно - господарчих і соціальних відносин через землевпорядкування можливе лише тоді, коли землевпорядкування провадиться не окремими випадками залежно від побажання самих землекористувачів, а пляново, скоряючись державному регулюванню.

За наших умов вся земельна площа є власність держави й тому питання перевпорядкування цієї земельної площі мусить вирішити державна влада у пляновому порядку.

Але, коли ми підходимо безпосередньо до вивчення завдань плянування землевпорядкування, то натрапляємо на цілу низку утруднень в галузі методології плянування.

Коли проблема плянування взагалі є надзвичайно складна, то питання про плянування землевпорядкування ускладнюється ще й тим, що його до цього часу у надзвичайно невеликій мірі опрацьовувалося науково й дуже мало освітлювалося в літературі.

Ми не беремо собі тут за завдання цілковито розглянути проблему плянування землевпорядкування, а лише обмежимося розглядом найважливіших методологічних питань обґрунтування плянового землевпорядкування, головним чином, з погляду агро - економічної аналізи цих питань.

У питанні про принципи плянування ми підкреслюємо такі основні моменти: 1) проблема плянування сільського господарства мусить вирішуватися за взаємної ув'язки його з іншими галузями народного господарства, 2) в плянуванні сільського господарства потрібна ув'язка окремих галузей в самому сільському господарстві і 3) пляни землевпорядкування мусять бути ув'язані з пляновими передбаченнями перспектив розвитку сільського господарства по окремих його галузях і в цілому.

Особливе місце в плянуванні землевпорядкування має питання про міру впливу на перетворення території начала державного безпосереднього плянування й начала державного регулювання.

Земельну площу як об'єкт землевпорядкувальних заходів треба розглядати з двох поглядів. Поперше, вона є власність держави і, отже, держава має можливість порядкувати тут з своєї волі. З другого боку нею користуються окремі селянські господарства, що мають її від держави на певних правах і використовують для свого приватного господарства.

Як державна власність, земельна площа підлягає перетворенню в порядкуві безпосереднього державного плянування, але водночас, як об'єкт користування приватних господарств, в плянуванні землевпорядкування, очевидно матимуть місце й методи регулювання.

Так при побудові плянів сільського господарства взагалі, як і при побудові плянів землевпорядкування, основна засада є потреба порайоново встановлювати перспективи розвитку сільського господарства й порайоново побудови плянів. Крім того, побудова плянів сільського господарства мусить ґрунтуватися, так щодо порайонового викладу його у межах даної республіки, орієнтуючись на великі с.-г. райони, як і щодо побудови перспективних плянів для окремих адміністративних одиниць з розподілом їх на дрібні райони, що мають свої особливості у межах даної адміністративної одиниці.

Порайоновий підхід до побудови перспективних плянів має величезне значення.

Завдання накреслювання перспектив розвитку сільського господарства по окремих місцевостях держави й витворення методів с.-г. політики вирішується на базі попереднього встановлення певних районів, що відрізняються один від одного організаційно-господарчими, природними та іншими ознаками. Це завдання вирішується через попереднє с.-г. районування. Причому мова може йти, так про розподіл цілої країни на окремі економічні чи с.-г. райони, як і про розподіл окремих адміністративних одиниць на дрібніші райони, деталізуючи дану адміністративну одиницю за її частинами, за ознакою певних особливостей цих частин, що характеризується особливим, тільки їй властивим сполученням певних ознак.

Ми не будемо тут зупинятися на проблемі с.-г. районування цілої країни, скажімо, окремої республіки, бо це питання в більшій чи меншій мірі можна вважати досить опрацьованим, хоч і далеким ще від свого остаточного вирішення. Для нашої мети — для висвітлення проблеми побудови перспективних плянів землевпорядження — є важливіше питання про порайонову побудову цих плянів у межах окремих адміністративних одиниць (краю, губернії, округи, району). Ми спробуємо підійти до питання побудови порайонових плянів землевпорядкування з погляду проблеми мікрорайонування.

Порайонова побудова перспективних плянів землевпорядкування має таке саме значення, як і порайонова побудова перспектив розвитку сільського господарства, бо пляни землевпорядкування просто залежать

від перспектив розвитку сільського господарства. Але „составление перспективного плана сельского хозяйства, как системы количественно выраженных мероприятий с. - х. политики и развития с. - х. производства в каждой местности может быть проведено, достигая при этом наибольшей эффективности, как мероприятий, так и самого с. - х. производства, лишь при учете мелко-районных особенностей сельского хозяйства“¹⁾.

Підходячи практично до вирішення проблеми землевпорядкування, ми, очевидно, мусимо у перспективних плянах землевпорядкування намітити такі форми організації земельної площі, що з одного боку, мали б за мету усунути певні дефекти організації земельної площі і, з другого, відповідали б встановленим перспективам розвитку сільського господарства й сприяли б швидкому темпові розвитку продукційних сил у сільському господарстві. А тому, ми, побудовуючи перспективні пляни землевпорядкування, мусимо виходити з певних особливостей окремих місцевостей й відповідно до умов цих місцевостей встановлювати найраціональніші для них форми організації території.

Оскільки основною метою землевпорядкування є утворення в організації земельної площі умов, що відповідають напрямкові розвитку господарства і, у міру можливості, сприяють підскоренню темпу цього розвитку, остільки вироблюючи пляни землевпорядкування ми можемо орієнтуватися на ті с. - г. райони, що їх встановлюється для побудови перспектив розвитку сільського господарства. Але вирішуючи питання про найліпші форми організації земельної площі, що найбільше відповідають перспективам розвитку господарства в даному районі, ми, крім того, повинні виходити ще з даних умов організації земельної площі й тих хиб організації, що ними характеризується певна місцевість. І, беручи на увагу, що в різних місцевостях існують різні умови організації земельної площі, різні хиби її організації, що потребують різних способів боротьби з цими хибами, ми, очевидно, повинні поставити перед собою завдання вивчити теперішні умови організації території, і відповідно до наслідків цього вивчення виробити й потрібні форми землевпорядкування, що мають за мету усунути теперішні дефекти організації території,

Отже, для того, щоб приступити до складання перспективних плянів землевпорядкування, нам, очевидно, треба, на початку, здобути всі необхідні відомості, так про саму побудову сільського господарства, як і про теперішній земельний лад і форми організації земельної площі.

Щодо питання про характеристику теперішньої побудови сільського господарства то вивчається її за допомогою с. - г. мікрорайонування, що в ньому відбиваються також до повної міри й питання організації території.

Проте, всі теперішні методи мікрорайонування віддають надзвичайно мало уваги питанню про вивчення форм організації земельної площі і ні в яким разі не дають змоги, на підставі даних с. - г. мікрорайонування робити певні висновки про побудову перспективних плянів землевпорядкування.

Через це, ми вважаємо, що для побудови перспективних плянів землевпорядкування потрібне спеціальне землевпорядне мікрорайонування.

Та тут виникає питання, чи потрібне спеціальне землевпорядне районування, як цілком самостійне завдання або ж його можна ув'язати з загальним с. - г. мікрорайонуванням?

1) А. Н. Челінцев. — К методологии сельско-хозяйственного микрорайонирования

Виходячи з того, що землевпорядкування має найближчий зв'язок з організацією сільського господарства, на наш погляд, немає досить підстав для спеціального землевпорядного районування, як цілком самостійного завдання. Воно мусить бути найближче зв'язане з с. - г. районуванням.

Для того, щоб ясніше уявити собі завдання землевпорядного районування, ми спробуємо освітлити питання про те, які саме відомості нам потрібно мати щоб будувати перспективні пляни землевпорядкування.

Раніш було вже казано, що для того, щоб встановити форми організації земельної площі, які в найбільшій мірі відповідали б умовам даної місцевості і перспективному розвитку сільського господарства, нам треба мати відомості про теперішні умови організації земельної площі. Ці умови ми можемо характеризувати за окремими ознаками, що визначають сучасні форми земельного ладу і виявляють хиби організації земельної площі.

Найперше умовимося, що ми розумітимемо під словом хиби організації земельної площі, або „хиби землекористування“.

Той чи інший земельний лад, ті чи інші форми упорядкування земельної площі залежать від даного стану матеріальних виробничих сил у сільському господарстві. Розвиток виробничих сил у сільському господарстві спричинюється до потреби постійного пристосування форм упорядкування земельної площі до даного рівня розвитку виробничих сил. У той момент, коли розвиток виробничих сил у сільському господарстві сягає рівня, що за нього старі форми організації земельної площі їх не задовольняють, коли оболонка, що характеризується впорядкуванням земельної площі, не відповідає її матеріальному змістові — стану виробничих сил у сільському господарстві, — відбувається сутичка між організаційним ладом господарства і формами упорядкування земельної площі. Утворюється умови, що за них сучасні форми організації земельної площі, не відповідаючи зміненому організаційному ладові господарства, стають за чинник що гальмує дальший прогресивний розвиток його. Ось, очевидно, що в такий момент тодішні форми організації земельної площі і характеризуватимуться хибами чи дефектами цієї організації і що в цей момент виникає потреба усунути ці хиби, замінити тодішні форми організації земельної площі на нові.

Ні в які інші епохи нашої аграрної історії, порівнюючи з даним моментом найбільшого розмаху будівництва сільського господарства, швидкого темпу еволюції с. - г. ладу і реконструкції сільського господарства на новій технічній базі, не відчувались так гостро хиби теперішніх форм організації земельної площі, і ніколи так гостро не ставилося проблему реорганізації с. - г. території і пристосування її до нових форм сільського господарства, що увесь час змінювалися, як тепер.

Тимто цілком зрозуміло стає наше твердження про потребу вивчити теперішні умови організації земельної площі і виявити хиби цієї організації.

Але хиб організації земельної площі, взагалі кажучи, може бути досить багато. І не всі вони в однаковій мірі є важливі, щодо впливу їх на процес реорганізації сільського господарства. Проте, для того щоб виробити способи раціональної організації території і усунути теперішні хиби землекористування нам треба встановити найголовніші з цих хиб. Тимто виникає питання про те, щоб відшукати такі ознаки впорядкування земельної площі що за ними ми могли б розподілити ту чи іншу адміністративну одиницю на окремі місцевості чи райони, характерні за переважними в них ознаками організації території.

Очевидячки, що для побудови перспективних плянів землевпорядкування треба попереду знати, які хиби організації території існують в окремих місцевостях і якими ознаками цієї організації характеризується ті місцевості, для того, щоб встановити, які ж саме форми землевпорядкування треба здійснити в даній місцевості. Але, крім цього нам треба знати і загальні перспективи розвитку сільського господарства в даній місцевості, і відповідно з ними ми повинні утворити такі форми організації земельної площі, що в більшій мірі відповідали б даним перспективам, себ-то ми повинні визначити найвідповідніші для даної місцевості форми користування.

Щодо перспектив розвитку сільського господарства, то порайоновано їх встановлюється на підставі с.-г. мікрорайонування, що за нього аналізується умови окремих районів і на основі цієї аналізи виробляється перспективи розвитку господарства. Тимто в основу побудови перспективних плянів землевпорядкування ми можемо покласти дані с.-г. мікрорайонування.

Але, виходячи із потреби досить повного вивчення теперішніх умов організації земельної площі в окремих районах, очевидно, що загальне с.-г. мікрорайонування треба доповнити спеціальним землевпорядним районуванням. Для цього треба, або ж у процесі самого с.-г. мікрорайонування побудувати методику його так, щоб вона запезпечувала можливість характеристики районів з погляду теперішньої організації території, або, на основі вже закінченого с.-г. районування провести спеціальне землевпорядне районування.

Під землевпорядним районуванням ми розуміємо встановлення місцевостей, що відрізняються одна від одної формами організації земельної площі, характерними для кожної з цих місцевостей. Отже, в установленні окремих районів з характерними і властивими тільки даному районів формами впорядкування земельної площі, ми насамперед повинні вибрати ознаки форм упорядкування земельної площі і за ними встановлювати райони.

Найістотнішими ознаками, що характеризують форми упорядкування земельної площі, є:

1. Міжселищне черезсмужжя,
2. Дальноземелля,
3. Внутриселищне черезсмужжя й дрібносмужжя,
4. Великий розмір селищ,
5. Форми землекористування,
6. Порядок землекористування.

За цими ознаками ми й повинні вивчати окремі одиниці, що їх треба потім об'єднувати в райони.

В справі про те, що слід взяти за одиницю, при районуванні, ми цілком погоджуємося з думкою А. Котова, а він вважає, що „брати огульно ту чи іншу велику адміністративну одиницю, як масштаб при районуванні навряд чи правильно“ і пропонує за масштаб районування брати населений пункт — село, виселок. Погоджуючись з цією загальною думкою, ми, проте, вважаємо, що масштаб районування в кожному конкретному випадкові визначає те, яку саме адміністративну одиницю ми районуємо. Коли перед нами стоять завдання районувати цілу губерню, або округу, то доцільніше буде за одиницю районування взяти повіт чи район. Але за побудови перспектив розвитку сільського господарства для практичної роботи місцевих земельних працівників дуже часто виникає потреба вивчити дану дрібну адміністративну одиницю — повіт, або район — з погляду розподілу її на окремі с.-г. мікрорайони. У таких

випадках ми вважаємо, що за одиницю масштабу районування має бути окрема земельна громада (чи окреме селище).

За кожну одиницю районування — чи то район, чи окрема земельна громада, або селище — ми повинні зібрати відомості за зазначеними уже ознаками форм організації земельної площі.

Як повинні бути виявлені ці ознаки? Ми пропонуємо, характеризувати кожну ознаку такими показниками. Міжселищне черезсмужжя виявляється кількістю окремих учасків, що припадають на одну земельну громаду (або селище). Для того ж групи земельних громад, що мають різну кількість черезсмужних учасків розподіляється за окремими інтервалами, що встановлюється в кожному окремому випадкові залежно від характеру міжселищного черезсмужжя у тій місцевості що її районують. До того ж і сама ця ознака береться на увагу за районування тільки у тих місцевостях, де міжселищне черезсмужжя певно виявлене, як приміром на Уралі, де зустрічаються селища, що мають землю у 20-50 місцях і навіть в окремих випадках в кількості учасків, що доходить до кількох сотень (353 у Пермській окрузі).

Дальноземелля можна показати у кілометрах віддалення польових земель від садибного центру різними способами. Поперше, це віддалення можна показати, так званім „середнім віддаленням“, що його визначається особливим способом. Подруге, характеристику дальноземелля можна подати у відсотках земельної площі, що в різних зонах від садибного центру, причому інтервали для зон можна встановити приблизно такі: 1) до 3-х кілометрів, 2) від 3-х до 5-ти, 3) від 5-ти до 8-ми, 4) від 8-ми до 12, 5) від 12 до 18, 6) 18 і більше. У різних місцевостях можна встановити свої інтервали, причому і кількість їхня може бути зменшена: у районах степових ці інтервали можуть бути більше і число їхне менше, у районах лісостепових та поліських інтервали можуть бути менші і число їх більше. Характеристику цієї ознаки можна подати не тільки відсотками площі, а й відсотками господарств, що мають землі в різних зонах. Іноді цю ознаку подається відсотком господарств, що мають ближню смугу і дальню смугу у певних зонах, що до віддалення.

Третю ознаку — внутріселенне черезсмужжя — можна подати подвійно: або процентом господарств, що мають певну кількість смуг на господарство за певними інтервалами, або ж пересічним числом полос на господарство. Приміром у матеріалах весняного обслідування землевпорядкованих і неземлевпорядкованих господарств на Україні в 1926 р. черезсмужжя характеризувалося таким даними: 1) число господарств, що мають землю у кількості смуг — до 4-х, 5-7, 8, 10, 11, 15, 16, 25 і більше 25 і 2) середнім числом смуг на господарство. Характеристику дрібносмужжя можна подати пересічними розмірами площі смуги в окремих господарствах. Подавати дрібносмужжя на картограмах можна в інтервалах за розміром смуг. Та зважаючи на те, що в одній одиниці масштабу районування (наприклад, у земельній громаді або селі) може зустрінутися різні пересічні розміри смуг в різних соціально-економічних групах господарств, характеризувати дрібносмужжя можна в відсотках господарств, що мають пересічний розмір смуг в певних межах. Цілком зрозуміло, що інтервали в розмірах смуг і в відсотках господарств з різними розмірами смуг в кожному окремому випадкові встановлюється окремо.

Четверту ознаку — розмір селищ — може бути виражено числом дворів у селищі, або ж розміром площі всіх земель селища (чи земельної громади).

П'ята ознака — форми землекористування — може бути виражена відсотком господарств, що мають різні форми землекористування: черезсмужну, часткову (одрубну й хуторську) і колективну.

І, нарешті, шосту ознаку — порядки землекористування — можна подати так само відсотком господарств, що мають такі порядки землекористування: общинний, подвірний, і товариський (колективний).

Сама ідея спеціального землевпорядного районування полягатиме в характеристиці форм організації земельної площі за кожною ознакою через нанесення на окремі картограми характеристики кожної із ознак, виражаючи ці характеристики певними інтервалами.

Мало не всі потрібні матеріали для землевпорядного районування можна мати і тільки в деяких випадках їх доведеться зібрати за допомогою нескладних обслідувань окремих земельних громад. На жаль, наскільки нам відомо, статистичні органи інших республік, виключаючи Україну, останніми часами не ставили питання про збирання відомостей, що характеризують упорядкування селянських земель, і через це для райоування доведеться користуватися з старих статистичних матеріалів

Послідовність робіт в самій техніці землевпорядного мікрорайонування може бути намічена така: спочатку групується одиниці, що їх взято для мікрорайонування (адміністративні райони, земельні громади або селища) за окремими ознаками, за встановленими інтервалами. Кожну з цих ознак наноситься на окремі картограми. Після того, як ці ознаки форм землекористування земельної площі скартографується, картограми можна буде накласти одна на одну і визначити райони за сукупністю ознак, що характеризують загальні умови організації території у кожному районі. За комбінацією ознак організації земельної площі можна виділити райони з характерними для них умовами щодо земельного впорядкування. Залежно від переваги тих чи інших ознак, що характеризують дане поземельне впорядкування, райони можна характеризувати, наприклад, як райони поширення внутріселеного черезсмужжя, дрібносмужжя і подвірного порядку землекористування, або райони — дальнотемелля, розміру селищ і общинного порядку землекористування; райони — межиселищного черезсмужжя й часткових форм землекористування.

Після того, як буде встановлено землевпорядні мікрорайони і їм надано загальної характеристики за переважними ознаками поземельного впорядкування, далі настає останній момент — ув'язка землевпорядних мікрорайонів з мікрорайонами сільсько-господарським. Цю ув'язку ми уявляємо собі в формі накладування землевпорядних мікрорайонів на с.-г. мікрорайони. При цьому ми аналізуємо характер організаційного ладу окремих с.-г. мікрорайонів і пробуємо встановити взаємну залежність між організаційним ладом господарства і формами організації території.

В цій аналізі найважливішим моментом є виявити те, як сучасне впорядкування території впливає на організаційний лад сільського господарства і на перспективи його розвитку.

Основна мета землевпорядного мікрорайонування полягає в відшукуванні найкращих форм землекористування, що найбільше відповідають загальним умовам районів і перспективам розвитку сільського господарства в них. Після того, як закінчиться землевпорядне районування і зробиться організаційну господарчу аналізу цих районів, можна приступити до складання загальних плянів реорганізації території в кожному районі.

Щодо складання перспективних плянів землевпорядкування то тут маємо сказати, що такі пляни треба складати спільно з плянами сільського господарства, вони є одна із складних частин останніх.

Ми не казатимемо тут про принципи складання республіканських плянів, а зупинимось головню на принципах плянування в округовому та районному масштабі.

Відповідно до загальних ознак плянування народнього господарства, ми вважаємо, що, як для сільського господарства і зокрема для землевпорядкування, система плянів складається із таких видів: генеральний плян, перспективний плян і оперативний плян.

Генеральний плян, який розраховано на більш-менш довгий час (15-20 років) за основну свою мету має накреслити основні шляхи розвитку народнього господарства в окремих його галузях, виходячи із ідеї повільної зміни соціального ладу країни в напрямкові наближення до остаточної мети — цілковитого перетворення соціального ладу. Тимто в ньому зачіпається найважливіші проблеми народньо-господарчого будівництва і встановлюється реконструктивні процеси розвитку народнього господарства. Проте, тепер неможна сказати, що ідею побудови генерального пляну остаточно розроблено. Алеж неодмінна потреба плянувати народнє господарство на короткий час поставила перед плянувальними органами завдання раніш аніж остаточно буде закінчено генеральний плян, скласти перспективний плян на найближчий час — 5 років.

Отже, актуальною проблемою в даний момент є проблема складання перспективних плянів. І ми вважаємо за потрібне складати перспективні пляни для сільського господарства, а виходить і для землевпорядкування, так республіканському масштабі, як і в округовому та районному. Поруч з республіканськими перспективними плянами треба складати округові й районні перспективні пляни.

Але питання, в яких взаємовідношеннях повинні бути ці пляни, які з них мусять бути основою й матеріалом для других, — у літературі ще й досі як слід не висвітлено. Нам здається, що на даній стадії опрацювання п'ятирічних перспективних плянів, порядок їх складання і взаємна ув'язка республіканських, округових та районних плянів, можна намітити такий.

На основі загальних перспектив розвитку сільського господарства, що їх встановлено в перспективному пляні для всієї республіки або області, округи складають свої перспективні пляни, виходячи із особливостей кожної округи. Причому накреслені в них перспективи мають бути ув'язані з загальними перспективами, що їх намічають республіканські пляни, можливі відхилення повинні знайти в округовому плянові своє обґрунтування. Перспективний плян для округи складається відповідно до окремих мікрорайонів, якщо було зроблено мікрорайонування в одиницях адміністративних районів.

Підставою для складання округових перспективних плянів землевпорядкування повинні бути: контрольні цифри, що їх дано із республіканського центру (Народнього Комісаріату Земельних Справ), і відповідно з ними округа подає контрольні цифри для районів і райони подають в округу матеріали для складання перспективних округових плянів. Користуючись з тих матеріалів і даними мікрорайонування складається округовий перспективний плян землевпорядкування.

Загальні принципи складання перспективних плянів землевпорядкування можуть бути намічені такі: Найперше треба встановити ті елементи, що з них складатиметься плян. Такими елементами є:

1. Загальна площа території по районах, що її треба землевпорядкувати, протягом того періоду на який складається перспективний плян.
2. Форми й види землевпорядкування.
3. Черговість районів, що в них провадитиметься землевпорядкування.

4. Технічі сили.
5. Потрібний струмент.
6. Фінансове обґрунтування.

Саме складання плянів землевпорядкування обумовлюється двома моментами: 1) даними (теперішніми) хибами організації території і 2) перспективами розвитку сільського господарства і наміченими організаційно-виробничими типами господарств. Виходячи з цих двох основних моментів і складається перспективного пляна в окремих його елементах.

Загальна площа, що її треба землевпорядкувати в республіканському чи в обласному плянові, визначається тими завданнями, що їх встановлюється в перспективному плянові сільського господарства і кредитами, що їх призначено на землевпорядкування від плянувальних органів. Цілком зрозуміло, що розмір призначених кредитів визначається тими потребами, що їх ставить регулятивний орган с.-г. будівництва, який і обумовлює свої претензії. Проте, кінець-кінцем розмір призначених кредитів встановлюється в пляновій ув'язці з призначенням кредитів на інші галузі народного господарства і може не відповідати окремим заявам. Виходячи із реально-фінансових можливостей, себ-то із розмірів призначених кредитів на землевпорядкування і складається перспективний плян. Крім того призначені кредити на землевпорядкування розподіляються між місцевими адміністративними одиницями (областями, округами) і відповідно з розподілом цих кредитів розподіляється за цими ж одиницями і площа що її мають на увазі землевпорядкувати.

Отже, виходними даними для складання округових перспективних плянів землевпорядкування є розміри тих кредитів, що їх призначається. Проте, останні не є єдиною підставою щоб встановлювати потрібну для землевпорядкування площу. З цього погляду велике значення мають намічені перспективи с.-г. розвитку в окрузі (а так само її матеріали з районів), що кінець-кінцем тільки й можуть визначити розмір тої площі що її мають на увазі впорядкувати. Тимто складаючи перспективні округові пляни землевпорядкування, в справі встановлення площі, що її мають на увазі впорядкувати, треба виходити із накреслених перспектив розвитку сільського господарства і тих завдань в системі заходів, що можуть виникати із накреслених перспектив. Коли для даної округи відповідно до перспектив розвитку сільського господарства намічається система заходів, що має охопити собою певну площу і якщо сучасний стан земельного впорядкування не дає змоги розраховувати на ефективність накреслених заходів, то це треба передбачати в пляні землевпорядкування на всій цій площі. Коли, приміром, відповідно до перспектив розвитку сільського господарства намічається такі заходи, як організація чистосортових масивів, заведення багатопілля, поширення технічних культур тощо, то вся площа, що її охоплюють заходи, повинна бути землевпорядкова, коли, повторюємо, аналіза сучасного стану землевпорядкування приведе нас до висновку про неможливість виконати, чи нерентабельність тих заходів що їх проектується за даних умов організації території. Але ж коли б виявилось, що призначені за розподілом у пляновому порядку розміри асигнувань не відповідали б до тих розмірів, що їх визначає потреба землевпорядкувати більшу площу, виникає питання про збільшення кредитів на дану округу, а також вишукування засобів місцевого характеру. Цю загальну площу землевпорядкування всієї округи встановлюється порайонно, відповідно до тих мікрорайонів, що їх встановлено за районування. Встановлення площі, що її мають

на увазі землевпорядкувати порайонно відбувається одночасно з установленням загальної площі, бо систему заходів, що визначає площу землевпорядкування можна розглядати тільки в районному масштабі.

Після того, як буде встановлено загальну площу для всієї округи і мікрорайонів, треба приступити до визначення дальшого елемента перспективного пляну — форм і видів землевпорядкування. Цей елемент ми вважаємо за найважливіший у перспективному плянові. Що ж визначає цей елемент? Які форми землевпорядкування слід накреслити в перспективному плянові? Питання про найкращі, що в найбільшій мірі відповідають до місцевих умов форми землевпорядкування вирішує аналіза даних умов земельного впорядкування в установлених мікрорайонах і накреслених для них перспективах розвитку господарства, організаційно-виробничих типів його.

Кожний мікрорайон ми аналізуємо з погляду даного (теперішнього) поземельного впорядкування в ньому і встановлюємо які найважливіші хиби організації території тут є. Очевидячки, що для кожного району повинні бути накреслені ті форми землевпорядкування, що мають за мету знищити певні хиби землекористування. Алеж ту саму хибу землекористування можна знищити різними способами. Приміром, таку хибу землекористування, як черезсмужжя, можна знищити порозбивавши черезсмужні землі на одрубні або хуторські частки, комасувавши смуги, або перейшовши до колективних форм землекористування. Які ж із цих способів слід вибрати залежатиме від тих виробничих типів господарства, од того організаційно-господарчого їхнього ладу, що його встановлюється для кожного мікрорайону відповідно до перспектив розвитку господарства.

Методологічні вказівки в справі про те, які треба намітити в перспективних плянах форми землекористування можуть полягати ось у чому:

Різні форми організації території різно впливають на процес розвитку сільського господарства. За даних економічних і природніх умов одна із форм землевпорядкування найкраща, себ-то в найбільшій мірі запезпечує швидкий темп розвитку сільського господарства і його усупієннення. В процесі мікрорайонування ми встановлюємо взаємну залежність форм організації території і форми типів організації господарства. В цій взаємній аналізі ми виявляємо, що для даного типу господарства, для даної організаційної форми такі й такі хиби землекористування є найшкідливіші, отже, в організації території треба створити умови, що знищили б ці хиби. Напр. для високого інтенсивного господарства з трудомісткими культурами, що їхні продукти в той же час є й мало транспортабельні, з ґрунтами, що потребують підсиленого, угноєння і таке інше, найістотнішою хибою землекористування, що негативно впливає на господарство, є дальнотемелля. До господарства екстенсивного, що потребує в більших розмірах вживати складних с.-г. машин, зокрема тракторового обробітку, очевидячки, найголовнішою хибою землекористування є не дальнотемелля, а черезсмужжя.

Отже, характер організаційного ладу господарства, як його намічається в перспективах розвитку сільського господарства, покаже нам і на ті форми організації земельної площі що для нього будуть найкращі.

Виходячи із суті накреслених в перспективах розвитку сільського господарства організаційно виробничих типів господарства і із даних (теперішніх) умов організацій території та хиб землекористування, ми й намічаємо в перспективному пляні землевпорядкування ті чи інші форми й види землевпорядкування.

Одночасно з установленням форм і видів землевпорядкування треба передбачити в перспективному плянові і таке питання: про міру заглиблення землевпорядкування, себ-то питання про те, як детально треба провести землевпорядкування в тій чи іншій формі його. Це стосується, переважно, тої форми землевпорядкування, що їх зведемо ми комасацією полос з установленням громадських сівозмінів. В зв'язку з цією формою землекористування виникає таке питання: чи слід доводити це землевпорядкування до двору, себто відводити кожному господарству окремі смуги на полях сівозміну, чи обмежитися тільки тим, що розбити поля сівозміну, або довести землевпорядкування до гін, себто розбити поля сівозміну паралельними лініями на ряд гонів, що в них населення само б могло одводити окремі смуги окремим господарствам, чи, нарешті, одводити загальні участки на полях сівозміну для невеликих груп на 10, 20 господарств, дозволивши потім розбивати на смуги, що їх одводиться кожному господарству, так як схоже саме населення.

Питання це треба вирішувати залежно від цілої низки умов кожного мікрорайону.

Встановлюючи в перспективних плянах форми й види землевпорядкування треба завжди мати на увазі проблему збільшення сільського господарства і зважаючи на місцеві умови проектувати такі форми, що забезпечували б процес організації великого господарства, зокрема, забезпечували б можливість організації машиново-тракторових станцій.

Накресливши форми й види землевпорядкування для кожного мікрорайону, далі слід встановити черговість землевпорядкування в цих районах.

За підставу встановлювати черговість робіт мусять бути такі міркування. Виходячи з того, що найважливішим сучасним завданням с.-г. будівництві є проблема усупільнення с.-г. виробництва й його збільшення, очевидно, в першу чергу, треба землевпорядковувати ті мікрорайони де накреслено широкі перспективи усупільнення, що в них це усупільнення є реальним і має велику вагу.

Другим моментом, що обумовлює черговість землевпорядкування, буде виробниче значення того чи іншого району в системі народнього господарства (напр., райони буряківництва, райони з цінними технічними культурами — льон, тютюн тощо), або ж значення цього району щодо географічного та політичного положення (прикордона смуга), або, нарешті, наявність у ньому умов в даному упорядкуванні земельної площі, що особливо погано впливають на реорганізацію сільського господарства.

Далі, в перспективному пляні повинні бути виявлені потрібні технічні сили для виконання землевпорядних робіт. Кількість потрібної технічної сили виявляється залежно від форм і видів землевпорядкування і тої норми роботи, що її встановиться на одиницю технічної сили. При цьому треба взяти на увагу суть тої чи іншої форми землевпорядкування і тих технічних способів виконання, що будуть найраціональніші для даної форми землевпорядкування.

Поруч з вираховуванням потрібних технічних сил треба в перспективному плянові передбачити й способи забезпечення землевпорядних робіт на потрібні технічні сили та заходи щодо комплектування виробничо-технічного персоналу.

Дальшим елементом перспективного пляну є міркування про потрібний інструментарій, щоб забезпечити виконання накреслених у пляні землевпорядних робіт.

Беручи на увагу, що продуктивність праці землевпорядочно-технічних сил в великій мірі залежить від забезпечення їх потрібним інструментом, приладдям та таблицями тощо, треба в пляні накреслити комплект або набір потрібних інструментів і встановити необхідну їх кількість. Зважаючи на те, що завдання з постачанням інструментів лежить на центральних республіканських органах, місцеві земельні органи повинні подати лише заявку на потрібний інструмент і відповідно її обґрунтувати. Кількість потрібних інструментів за перспективним пляном, очевидно, треба визначати залежно від площі землевпорядкування, що її накреслюється за пляном, і від кількості землевпорядних технічних сил.

Останнім елементом перспективного пляну є фінансове його обґрунтування.

Теперішня система фінансування землевпорядкування по своєму принципові характеризується тим, що землевпорядні роботи виконуються коштом самого населення, що турбується про землевпорядкування.

Така система фінансування робить залежним землевпорядкування від бажання самого населення. Цілком зрозуміло, що цей принцип не може миритися з пляновим принципом землевпорядкування, бо пляновий принцип передбачає волю держави в справі землевпорядкування. Землевпорядкування можна провадити пляново тільки тоді, коли землевпорядні пляни складається залежно від загальних плянів сільського господарства, залежно від тієї плутанини поземельних відносин і неорганізованості с.-г. території, що спричинює до потреби землевпорядкування, а не від бажання населення та його платоспроможності. Тимто треба сказати, що цілком принцип плянування в справі землевпорядкування можна здійснити тільки тоді, коли відносити всі витрати на землевпорядкування на рахунок державних коштів.

Проте, здійснення цього принципу в його голому вигляді було б не зовсім правильно. Землевпорядкування провадиться одночасно для всіх соціально-економічних груп селянства, а через це, взявши всі витрати на землевпорядкування на державні кошти, ми порушили б класовий принцип, бо тоді в однаковій мірі звільнялися б від цих витрат всі господарства різних соціально-економічних груп, в тому числі й господарства заможні й куркульські, що мають цілковиту змогу витратити кошти на землевпорядкування. Тимто правильніше було б встановити такий принцип фінансування землевпорядкування, що за нього б на рахунок державних коштів бралася б витрати тільки на землевпорядкування бідняцьких та середняцьких груп селянства, а заможні господарства повинні сплачувати землевпорядкування самі. На такий шлях, власне кажучи, і стала тепер держава. Приміром на Україні число господарств, що їх звільнено 1928 року від плати за землевпорядні роботи, в деяких округах доходило 87,7% (прикордонна смуга) і в деяких округах (переважно степових) відсоток цей був 40. У загальному числі господарств, що їх звільняється від плати за землевпорядкування на Україні (приблизно 75%) Причому, частина коштів потрібних для виконання землевпорядних робіт цих господарств, іде безпосередньо із державних джерел, а частина від зацікавлених установ і організацій Цукротресту, Радгоспоб'єднання, Спириттресту.

Щодо С.Р.С.Р., то там „для того чтобы решительно переломить стихийно сложившийся порядок распределения землеустройства, необходимо финансирование по госбюджету землеустройства 51% крестьянских хозяйств“¹⁾.

¹⁾ Д. Розіт. — Основные вопросы пятилетнего плана землеустройства. „Вестник землеустройства и переселения № 9 — 1928 р.

Фінансове обґрунтування перспективних плянів є запорукою реальності накреслених у них заходів, тимто цей елемент перспективних плянів треба особливо ретельно проробити.

Підставою, щоб вираховувати потрібні витрати на землевпорядкування буде таке: 1) сплачування землевпорядно-технічним та агрономічним силам, що виконують землевпорядні роботи, 2) утримання адміністративного апарату й адміністративні витрати, 3) операційні витрати підчас землевпорядних робіт (переїзди, канцелярське та креслярське приладдя тощо) і 4) організаційно господарчі витрати зв'язані з розселенням та колективізацією (перенесення будівель, господарче устаткування тих господарств що їх переселяється, уводнення, агро-заходи, шляхо-будівельні роботи).

Витрати на сплачування землевпорядно-технічним та агрономічним силам, себ-то виробничого апарату, а також й утримання адміністративного апарату вираховується залежно від встановленої заробітної платні, системи сплачування, норм вироблення. Операційні витрати можна вираховувати за загальним відсотком, що його встановлюється на підставі емпіричних даних, на колишні витрати на цю частину. Організаційно-господарчі витрати можна вирахувати на підставі встановлених норм видавання населенню допомоги на ці витрати. Наприклад, на Україні встановлено такі норми на одне господарство за розселення: переносити будівлі—140 карб., господарче устаткування (с.-г. машини тощо)—150 карб. на уводнення—50 карб. і на агро-заходи—50 карб. Разом 390 карб. на господарство. Крім того треба мати на увазі деяку суму на шляхове будівництво. Причому частину з тих сум видається населенню в формі безповоротної позики, а частину в формі звичайних кредитів, залежно від соціального стану господарства та від форм витрат.

Такі, в загальних ризах, основні принципи побудови порайонових перспективних плянів землевпорядкування.

Поруч з перспективними плянами на землевпорядкування в округовому масштабі, ми вважаємо за дуже корисне складання перспективних плянів землевпорядкування для окремих адміністративних районів.

Для складання цих плянів бажане попереднє мікрорайонування в межах даного адміністративного району, взявши за одиницю районування окрему земельну громаду (або селище). На підставі виробничого мікрорайонування в селенному масштабі можна накреслити перспективи розвитку сільського господарства в межах даного адміністративного району і відповідно до нього скласти перспективний плян сільського господарства в тому числі й для землевпорядкування даного району.

Усі викладені методологічні міркування про складання округових перспективних плянів можна поширити й на районові перспективні пляни. Проте, зміст районових перспективних плянів трохи відрізняється від змісту плянів округових. Зокрема, ми вважаємо за можливе обмежитися при складанні районових плянів тільки такими його елементами: 1) загальна площа землевпорядкування, 2) форми й види землевпорядкування, 3) чергове землевпорядкування, 4) потрібні технічні сили. Щодо таких елементів як визначення в пляні забезпечення на інструмент і фінансове обґрунтування пляну, то на нашу думку, в районових плянах ці елементи можна й не чіпати, бо ж такі питання вирішують округові органи. Вся проблема плянування землевпорядкування звичайно не вичерпується складанням перспективних плянів. Крім останніх, як і в республіканському, так і в обласному і округовому масштабі, плянове землевпорядкування мусить регулювати ще оперативні пляни, що їх складається на кожен рік.

Оперативний плян являє собою конкретний зміст тих землевпорядних робіт, що їх намічається на найближчий рік. Оперативний плян має в собі програму виконання землевпорядних завдань на наблизчий рік, що їх накреслено за перспективним пляном.

Відповідно до того, що в оперативному пляні викладається конкретний зміст землевпорядних завдань на найближчий рік, в ньому мусять бути накреслені конкретні землевпорядні справи, що їх включається до пляну на поточний рік. В цьому його істотня різниця від перспективного пляну, де намічається тільки площі землевпорядкування і форми та види землевпорядкування для окремих мікрорайонів. Другою істотною різницею операційного пляну від перспективного є те, що в оперативному пляні передбачається більш-менш точні терміни виконання кожної конкретної землевпорядної справи і намічається персональні технічні сили для його виконання, тоді як в перспективному пляні встановлюється тільки загальну кількість потрібної технічної сили. Отже, головна різниця операційного пляну від перспективного — це перелік конкретних землевпорядних завдань і конкретне визначення умов їхнього виконання.

До цього часу, звичайно, оперативні пляни землевпорядкування склалися на два періоди: ва зиму й на літо окремо. Такому розподілові відповідав почасти самий зміст робіт: на зимній період складалося плян робіт, переважно, щодо підготовки землевпорядних справ, а на літній — щодо виконання цих справ. Проте, за останні часи саме побудування землевпорядного процесу не передбачає строгого відокремлення підготовки землевпорядних справ від виконання, і крім того, обидві частини землевпорядних справ виконується іноді незалежно від періоду: підготовляється часто влітку, а виконується іноді в зимній період. Через це тепер немає потреби строго поділяти землевпорядні оперативні пляни на зимній та літній період, і на нашу думку, можна складати один землевпорядний плян на весь рік, включаючи туди справи, так підготовки, як і виконання.

В оперативному пляні, також як і в перспективному, терміни виконання землевпорядних справ мусять бути строго чергові. В першу чергу повинні призначатися до виконання землевпорядні справи з організації території радянських і колективних господарств. у другу — справи землевпорядкування земель, що мають важливе значення в виробничому відношенні із погляду суті особливо гострих хиб землекористування, і нарешті, в третю чергу всі інші справи.

Особливу увагу, як складається пляна робіт, треба звернути на виконання тих землевпорядних справ, що зв'язані з утворенням великих об'єднань з єдиним великим с. - г. виробництвом.