

Плуталова О.Г.

Донецький державний університет управління

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

Питання завершення земельної реформи, відкриття ринку землі активно обговорюються як у суспільстві, так і на державному рівні. Дискусія має гострий характер, оскільки для українського суспільства земельне питання на ментальному рівні є ключовим і дуже болючим. Для вирішення вказаного питання дослідження історичних аспектів державного управління земельними відносинами в Україні є актуальним та становить науковий інтерес.

У статті висвітлені основні історичні аспекти розвитку та становлення державного управління земельними ресурсами від античних часів до сучасності. Кожен історичний період піддано аналізу з точки зору державної земельної політики, механізмів державного управління земельними ресурсами, а також показано вплив загальних політичних процесів на земельні відносини.

Так, з'ясовано основні аспекти формування управління землею в дохристиянській період, за часів розквіту Трипільської культури та утворення першого державного об'єднання – Скіфії.

Досліджено подальший розвиток державного управління землею у період існування Київської Русі та в часи втрати Україною державності, перебування під управлінням Литви та Польщі.

Приділено увагу аналізу земельних реформ, здійснених державним урядом у період Гетьманщини та в дореволюційний період Царської Росії, до складу якої входили українські землі. Визначено головні ознаки державного управління земельними ресурсами в Україні за радянських часів. Проаналізовано етапи земельної реформи після отримання Україною державного суверенітету.

Автор наголошує на важливості закінчення розпочатої земельної реформи та відкриття вільного ринку землі, акцентує на ключових моментах земельної реформи та ключової ролі держави у впровадженні її результатів. Підкреслюється значення ринкових земельних відносин для подальшого економічного і соціального розвитку держави в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: управління земельними ресурсами, ринок землі, державна земельна політика, земельна реформа.

Постановка проблеми. Реформування земельних відносин невідворотно здійснює вплив на систему державного управління земельними ресурсами в Україні шляхом її удосконалення, а інколи трансформації. З огляду на багатофункціональність землі, її роль в економіці країни та соціальному розвитку суспільства актуальності набувають питання становлення та розвитку системи державного управління земельними відносинами на історичних етапах України. Дослідження вказаних питань дасть змогу встановити причини та тенденції сучасного стану функціонування державного управління земельними відносинами та напрями його подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу дослідження покладено наукові напрацювання з питань управління земельними відносинами таких вчених, як І. Бистряков, Ю. Білик, Д. Гнаткович, О. Гуторов, А. Даниленко, Б. Данилишин, О. Дацій, Д. Добряк, С. Дорогунцов,

О. Євграфов, П. Казьмір, М. Корецький, П. Кулинич, М. Латинін, О. Мельник, А. Третяк та ін. Водночас у повному обсязі процес формування державного управління на вказаному напрямі протягом певних історичних періодів та причини сучасного стану державної земельної політики не досліджено.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичних аспектів розвитку та становлення державного управління земельними відносинами в Україні від античних часів до сучасності та аналіз сучасного стану державної земельної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок формування управління земельними відносинами в Україні належить до VII–III ст. до н. е. та ознаменований розквітом Трипільської культури. Зайняття землеробством спонукало людство на дослідження земельних ресурсів для розподілення землі для сільськогосподарських потреб,

будівництва житла, скотарства тощо [1, с. 63]. Втім, у чому саме полягало управління землею в ті часи, не можна дослідити через відсутність письмових джерел.

Наступний період характеризується заселенням території сучасної України різними племенами (кіммерійцями, таврами, скіфами, сарматами), а поряд із цим війнами за територію господарювання, у тому числі родючіші землі як основу виробництва в сільському господарстві. За вказаних обставин землекористування було стихійним. Управління процесом фактично не відбувалось [1, с. 57].

Наприкінці VI ст. до н. е. на території сучасної України утворилося перше державне об'єднання – Скіфія. Землекористування вже передбачало певні управлінські операції з окремими земельними ділянками: ділянку, яка після кількох років використання втрачала родючість, вилучали з обігу (так звана «перелогова система»). Такі дії вже потребували певної системи організації земельних відносин. Крім того, за часів скіфів на землю почали поширюватися відносини власності. Більшість землі належала громадам, які щороку перерозподіляли її для використання між окремими родинами. Проте особливістю земельних відносин того часу є поява приватної власності на землю. У подальшому права управління господарським життям людей тих часів (у тому числі земельними ресурсами) належали загальним зборам усіх дорослих членів племені – віче. Саме віче приймали рішення про те, кому, скільки і в якому місці надати землю в користування, регламентували спосіб використання землі. Особливістю управління земельними ресурсами було всебічне врахування природних умов у процесі організації розміщення поселень. Багато віків земельні відносини було врегульоване нормами звичаєвого права [1, с. 63, 70].

З початку IX ст. і до XIII ст. на території нашої країни існувала Київська Русь, яка була феодальною державою. Територіально землі поділялись на княжі (належали до удільних князівств) та громадські (належали громадам). Поступово відбувалася заміна патріархальної родової громади сусідською територіальною громадою. Її члени вже були пов'язані між собою не родинними відносинами, як раніше, а господарсько-територіальними. Розвиток феодальних відносин, прийняття християнства і культурне зближення з Візантією зумовили запозичення візантійського права. На цей час припадає створення першої редакції «Правди Руської», яку започаткував Ярослав

Мудрий. У центрі уваги цього документа були питання про власність на землю і майно, відносини між правителями і підданими, соціальний статус окремих категорій населення. Важливою складовою частиною в системі управління земельними відносинами на території Київської Русі був розвиток наявних і створення нових міст, сіл і хуторів. У системі управління надзвичайно важливе місце належало справлянню податку за використання землі [2].

На історичному шляху розвитку суспільства феодалізація общинних земель призвела до трансформації данини у феодальну ренту у формі відробітків. Але в процесі розвитку продуктивних сил держави з'ясувалось, що ця форма оподаткування мала обмежений характер у господарській еволюції держави. На заміну їй прийшла грошова рента, яка у XII–XIII ст. поширилась по всій Русі. У системі управління земельними ресурсами важливе значення приділялося структурі земельних, у тому числі сільськогосподарських угідь, розглядалися питання розв'язання земельних і майнових спорів, складання проектів організації території, картографічного забезпечення тощо.

Із втратою державності Україна впродовж кількох століть перебувала під управлінням Литви та Польщі. Дотримуючись зразків західних держав, великі литовські князі запровадили створення системи удільних князівств, князі яких не мали жодних особистих прав: вони залишались підлеглими Великому князю. Протягом другої половини XIV–XV ст. на українських землях набуває широкого розвитку магнатське і шляхетське землеволодіння. Протягом другої половини XIV–XV ст. було уніфіковано правовий статус селян, у результаті чого їх стали називати «панськими». Як результат, почало руйнуватись селянське землеволодіння, посилилась феодальна залежність селян, поширився процес їх закріпачення, почала складатись багатогалузева система господарства. У системі управління земельними ресурсами важливе значення мало містобудування, надання багатьом містам магдебурзького права, що, власне, забезпечувало громадянам більшу самостійність і незалежність від органів державної влади. Управління земельними ресурсами було спрямоване на задоволення інтересів пануючого класу коштом поневоленої частини суспільства. Основною формою землекористування були фольварки, які нагадували не що інше, як радянські колгоспи, різні за розмірами. В основу розвитку фольваркового землекористування було покладено так звані «Устава про волоки», згідно з яким уся земля, якою

володіли селяни, поділялась на ділянки – волюки, і кожен двір, наділяючись волюкою, зобов'язаний був відробляти панщину та інші повинності [3].

Посилення закріпачення населення України стало передумовою національно-визвольної боротьби українського народу, піком якої стала Визвольна війна XVII ст. Результатом було знищення великого і середнього феодалного землеволодіння польських магнатів і шляхти, католицької церкви. Їхні землі стали державними та перешли в управління Скарбу Війська Запорізького – складника апарату гетьмансько-старшинської адміністрації. Верховним розпорядником цієї землі був гетьман, на місцях – полковники та сотники [4].

У цей період володарювання землею мало ознаки як приватної власності, так і службово-корпоративної. Так, земля надавалась державою лише після вступу до Війська Запорозького та мала обтяження відбуванням військового примусу. Водночас козаки вільно продавали і купували землю, засновували нові поселення, господарства.

Важливим досягненням у процесі визвольної війни стало визнання селянської власності. Селяни вважали землю своєю власністю і з повним правом розпоряджались нею і результатами своєї праці. Держава не регламентувала права використання землі, але оплата податків на утримання війська та адміністративного апарату була для селян обов'язковою умовою.

Період Гетьманщини XVII–XVIII ст. у державному управлінні земельними ресурсами України характеризується таким чином. Основними формами господарювання на землі стали дрібні землеволодіння, які дали змогу забезпечувати власні інтереси селянам та козакам. Панщина (обов'язковий відробіток) замінена податком (грошовим чиншем). Зростало старшинське землеволодіння, право власності на землю монастирів, купецтва, яким за волею гетьмана надавалися сотні сіл із десятками тисяч дворів. Землеволодіння закріплювалося відповідним документом – грамотою. Іншими засобами отримання землі у власність були займанщина вільних земель, скуповування, інколи примусове, а також насильницьке загарбання.

Після скасування інституту Гетьманщини у 1764 р. Катериною II проведено генеральне межкування – точне визначення земельних володінь поміщиків, козаків, селян, церкви, міст, яке проводилось з 1766 по 1861 рр., а також Генеральний (Рум'янцевський) опис Малоросії в 1765–1769 рр.

Результатом вказаних заходів стало покріпачення селян, яким заборонено переходити від одного власника землі до іншого. Українська старшина здобула права російського дворянства, яка мала право володіти землею і селянами, засновувати підприємства, звільнялась від податків і обов'язкової служби, не могла піддаватися тілесним покаранням. Права українського козацтва поступово обмежувались [5].

Знаковою в питаннях управління землею стала селянська реформа 1861 р., в результаті якої та після проголошення Маніфесту про скасування кріпацтва селяни одержували особисту свободу та забезпечувались земельним наділом у постійне користування з подальшим правом викупу у власність. З цією метою уряд надавав відповідні кредити. Крім цього, формуються сільські громади (поземельні спілки селян), які обирають органи мирського управління. Відтепер питання взаємовідносин у земельній сфері, адміністративні та поліцейські функції вирішуються на місцевому рівні вказаним органом. Селянська реформа на той час, особливо після створення у 1882 р. Селянського поземельного банку, запровадила ринок землі: активізувалась купівля-продаж землі, набувала поширення оренда. Недоліком такого врядування стала залежність селян від сільської громади, без згоди якої неможливо було самостійно вирішувати будь-які господарчі питання, пов'язані із землею, незадоволеним не давали права самостійно вийти з громади, отримати особисті документи тощо.

Таким чином, склалися передумови для перегляду земельно-аграрних відносин. У листопаді 1906 р. головою уряду Царської Росії П. Столипіним розпочата аграрна реформа, метою якої було надати селянам право вільного виходу із сільської громади із закріпленням певного наділу у приватну власність, а також дозволявся викуп у громади надлишків землі на пільгових умовах. Крім цього, уряд гарантував державну землевпорядну та фінансову допомогу.

Столипінська реформа, безумовно прогресивна для того часу, задавала інший вектор розвитку земельним відносинам. Встановлення приватної власності на землю, а також поширення орендних правовідносин сприяло концентрації великої площі землі в руках заможних селян. Поступово формувался прошарок селян-фермерів, які вміли господарювати на землі, і це сприяло розвитку сільського господарства. Водночас поглиблювалась прірва між заможними селянами і біднотою, що разом з іншими чинниками наблизила Лютневу революцію 1917 р.

Декрет про землю від 8 листопада 1917 р. – перший законодавчий акт новоствореної Радянської Росії, до складу якої входила Україна, скасував приватну власність на землю, вона перейшла у державну власність. Поміщицькі, удільні, монастирські, церковні землі з будівлями передавалися в розпорядження волосних земельних комітетів та повітових рад селищних депутатів. Під забороною опинилися продаж, оренда, застава землі. Надра, ліси, води оголошено власністю держави. Селяни одержували землю в користування. Розподіл землі був зрівняльним, за трудовою чи споживчою нормою. Форми господарювання на землі були вільними: подвірна, хутірська, общинна, артільна [6].

Надалі земельна політика радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного на Харківському губернському з'їзді Рад 20 лютого 1919 р. і схваленого Третім Всеукраїнським з'їздом Рад. У цьому законодавчому акті націоналізація землі дістала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалась приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалась єдиним державним фондом. Принцип єдності земельного фонду, зазначений у Положенні, вказує, що скільки б земля не перерозподілялася між користувачами, вона становить неподільний об'єкт права власності, носієм якого є держава. Створення такого єдиного громадського господарства означало організацію сільського господарства на основі соціалізму з переходом від одноосібних форм землекористування до товариських. Цей висновок напрашується з того, що закон оголосив усі види одноосібного землекористування тимчасовими і такими, що відживають, та орієнтував увесь земельний устрій на першочергову організацію радянських комун і товариств щодо громадського обробітку землі [7, с. 37–38].

Такий напрям земельної реформи здійснювався шляхом землеустрою, який був основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики та включав заходи щодо «остаточного реформування земельних відносин»: 1) міжволосний розподіл земель; 2) розподіл земель у волості з відведенням селам, товариствам, артілям, утворення висілків на вимогу населення; 3) відведення земель державним і громадським установам, заводам, шахтам, фабрикам, дослідним станціям тощо; 4) відведення присадибних земель у сільській місцевості; 5) відведення земель селам і селищам міського типу;

6) уточнення меж між губерніями і повітами; 7) упорядкування земельного фонду, призначеного для розміщення переселенців [7, с. 60–61].

Державна політика у сфері земельних відносин радянської України, яка до 1990 р. перебувала у складі СРСР, зводилась до регулювання землекористування і землеустрою в межах республіки. Загальне державне управління землею в СРСР тривалий час мало такі основні ознаки:

- виключне право державної власності на землю;
- сталість колгоспного землекористування, його безстроковість і безоплатність;
- централізація державного регулювання земельних відносин на всіх рівнях на основі оподаткування, кредитування, цільового фінансування, планування використання земель тощо;
- міжгосподарське і внутрігосподарське землевпорядкування, закріплення право користування землею відповідними державними актами.

Протягом усього часу існування незалежної України питання земельної реформи та відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення було на порядку денному законодавчої та виконавчої гілок влади.

Відправним моментом реформування земельних відносин можна вважати прийняття 18 грудня 1990 р. Верховною Радою Земельного Кодексу. Відповідно до норм цього Кодексу державою визначено нові категорії земель: природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також запроваджено системи використання й охорони земель. Крім цього, передбачено платність землеволодіння і землекористування у вигляді земельного податку та орендної плати, посилено контроль за використанням й охороною земель, внесено зміни до ведення Державного земельного кадастру, порядку вирішення земельних спорів [8].

Надалі земельна реформа в Україні здійснювалася відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2001 р. № 372 «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» та вимог нового Земельного Кодексу України, прийнятого Верховною Радою 25 жовтня 2001 р. Метою реформи визначено забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для істотного збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її на самостійний фактор економічного зростання. Крім цього, планувалось розмежувати повнова-

ження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами.

Варто зазначити, що відповідно до п. 15 Розділу Х «Перехідні положення» Земельного Кодексу України відчуження земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва заборонено, тобто введено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який нині триває [9]. Впровадження державою мораторію на розпорядження власниками своїми землями було обґрунтовано передусім відсутністю на той час умов для існування цивілізованого земельного ринку, а саме досконалої нормативно-правової бази, системи обліку та реєстрації земель, механізмів державного контролю за ринковими відносинами у цій сфері тощо.

Протягом майже 19 років існування мораторію влада вживала заходів, спрямованих на впровадження не тільки ефективних механізмів землеволодіння та землекористування, а й на розбудову сучасного ринку землі на засадах ринкової економіки.

Так, Верховною Радою України 31 березня 2020 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», яким з 1 липня 2021 р. передбачена можливість надбання громадянами України право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею до 100 га. З 1 січня 2024 р. таку змогу отримають юридичні особи, власниками яких є українці. Вони зможуть купувати до 10 000 га землі. Продаж державних та комунальних земель заборонено. Питання, чи надавати іноземцям право купувати землю, вирішуватиметься на референдумі [10].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що управління земельними ресурсами було завжди важливим і першочерговим для нашої країни, як за часів античності, так і на сучасному етапі. Її роль у розвитку та становленні земельних правовідносин була провідною у досліджувані історичні періоди: за часів розквіту Трипільської культури та утворення першого державного об'єднання – Скіфії, існування Київської Русі, у часи втрати Україною державності, перебуванням під управлінням Литви та Польщі, у період Гетманщини та дореволюційний період Царської Росії, до складу якої входили українські землі, за радянських часів та після отримання Україною державного суверенітету. Ознайомлення з особливостями розвитку та існування цієї системи управління в історичному аспекті дало змогу визначити причини та тенденції її сучасного стану функціонування, а також спрогнозувати кроки та пріоритети, які, на наш погляд, мають бути такими:

- підвищення продуктивності використання земель, забезпечення рівного захисту прав, рівного доступу до ринку землі та необхідних фінансових ресурсів для всіх власників землі та землекористувачів;

- раціональне використання земель;
- підвищення прозорості використання землі, доступу до інформації та запобігання корупції.

Реформування земельних відносин не може тривати постійно. Нині уряд країни прагне завершити земельну реформу і зробити її максимально ефективною, від цього залежить доля української землі на багато років вперед. У зв'язку з цим питання вдосконалення правового, організаційного, економічного механізмів державного управління земельними ресурсами є актуальними завданнями та вектором подальших дій у вказаному напрямі.

Список літератури:

1. Толочко П.П. Давня історія України. Київ, 1997. Т. 2. 496 с.
2. Толочко П.П. Давня історія України. Київ, 2000. Т. 3. 695 с.
3. Собчук В.Д. Устава на волоки. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ustava_voloky (дата звернення 11.05.2020).
4. Мельник О.О. Еволюція земельних відносин доби Козацьчини у XVII–XVIII ст. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2017. № 2(33). С. 314–320.
5. Субтельний О.М. Україна: історія. Київ, 1993. 720 с.
6. Енциклопедія історії України. Київ, 2004. Т. 2. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Dekret_pro_zemlyu_1917 (дата звернення 11.05.2020).
7. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні : навчальний посібник. Київ, 2002. 280 с.
8. Земельний Кодекс України за станом на 18.12.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12> (дата звернення 10.05.2020).
9. Земельний Кодекс України за станом на 25.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення 10.05.2020).

11. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. Київ, 1990. Т. 1. 397 с.

Plutalova O.H. HISTORICAL ASPECTS OF STATE GOVERNANCE OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

The issue of completing land reform, opening a land market are being actively discussed both in society and at the state level. The discussion is acute, because for Ukrainian society the land issue at the mental level is crucial and very painful. To address this issue, the study of the historical aspects of public administration of land relations in Ukraine is relevant and of scientific interest.

The article highlights the main historical aspects of the development and formation of state governance of land resources from ancient times to the present. Each historical period is analyzed in terms of state land policy, mechanisms of state governance of land resources, as well as shows the impact of general political processes on land relations.

Thus, the main aspects of the formation of land management in the pre-Christian period, at the time of the heyday of the Tripoli culture and the formation of the first state association – Scythia, were clarified.

The further development of state land governance during the period of the existence of Kievan Rus and during the loss of statehood by Ukraine, being under the control of Lithuania and Poland, is investigated.

Attention is paid to the analysis of land reforms carried out by the state government during the Hetmanate and in the pre-revolutionary period of Tsarist Russia, which included Ukrainian lands. The main features of state governance of land resources in Ukraine in Soviet times are identified. The stages of land reform after Ukraine gained state sovereignty are analyzed.

The author emphasizes the importance of completing the ongoing land reform and opening a free land market. Emphasis is placed on the key points of land reform and the key role of the state in implementing its results. The importance of market land relations for the further economic and social development of the state in the conditions of European integration is emphasized.

Key words: *land resources governance, land market, state land policy, land reform.*