

УДК 351.711

В. Ю. Стащенко,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ

V. Stachenko,
graduate student, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

GENESIS AND THE CURRENT STATE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM LAND RESOURCES OF UKRAINE

У статті проаналізовано історичні передумови та сучасний стан розвитку системи державного управління земельними ресурсами України. У процесі аналізу системи державного управління земельними ресурсами України в історичному аспекті виділені такі хронологічні рамки: найдавніші часи, часи давньоруської державності, Козаччини, селянської реформи 1961 року, аграрної реформи Столипіна, радянської влади, незалежної України. На підставі ґрунтовного аналізу діючого Земельного кодексу України доведено, що він характеризує новий етап у розвитку земельного законодавства України, закріплює принципово нові підходи до реформування земельних відносин, містить положення, які є актуальними для сучасного етапу становлення ринкової системи в Україні. Визначено, що через відсутність науково обґрунтованої концепції земельних перетворень, відповідної системи державного управління земельними ресурсами багато завдань земельної реформи не було виконано, а її виконання супроводжувалось цілою низкою проблем на всіх рівнях управління. Запропоновано принципову схему механізмів державного управління земельними ресурсами, спрямованих на забезпечення збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу землі.

The article analyzes the historical background and current state of development of public land management Ukraine. In an analysis of the public land management in Ukraine marked the historical aspect of such chronological framework: ancient times, the times of ancient statehood, Cossack, peasant reform of 1961, Stolypin agrarian reform, the Soviet authorities, independent Ukraine. Based on the analysis of the current Land Code of Ukraine proved that it characterizes a new stage in development of land legislation of Ukraine, establishes new approaches to land reform, contains provisions that are relevant to the current stage of development of the market system in Ukraine. It was determined that the lack of science-based concepts of land reforms, an appropriate system of state management of land resources many problems of land reform has not been implemented, and its performance was accompanied by a number of problems at all levels of government. The article deals with the mechanisms of government land in the context of sustainable development.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, історичні передумови, сучасний стан, земельна реформа, механізми державного управління.

Key words: public management, land resources, historical background, current state, land reform, governance mechanisms.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

В Україні на сучасному етапі земельної реформи, яка з реформування власності значною мірою перетворюється в реформу державного управління, варто виходити з того, що землю необхідно розглядати як обмежений, що підлягає деградації природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. У цьому зв'язку набувають актуальності дослідження становлення та розвитку системи державного управління земельними ресурсами на кожному етапі людської історії, що дозволить визначити тенденції й закономірності її сьогоденного функціонування та напрями розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

В основу дослідження покладено наукові напрацювання з проблематики управління земельними ресурсами на різних етапах еволюції публічного управління земельними відносинами таких дослідників, як Ю.Д. Гуцуляк [1], Ю.Ф. Дехтяренко [6], Д.С. Добряк [4], О.С. Дорош [7], А.Г. Мартин [5], А.М. Третяк [7] та інших. Однак наукові розробки згаданих учених стосувалися здебільшого окремих аспектів управління земельними ресурсами без урахування хронологічних рамок розвитку системи державного управління земельними ресурсами на території сучасної України.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета дослідження полягає в проведенні аналізу історичних передумов становлення системи державного управління земельними ресурсами України та обґрунтуванні напрямів вдосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Якщо аналізувати земельні відносини в Україні в найдавніші часи від появи людини на території сучасної України, то мабуть зарано вести мову про державне управління земельними ресурсами. В "Давньокам'яну добу" ("Палеоліт") земля була лише просторовою базою розміщення людей, а не засобом виробництва та об'єктом управління. Все управління земельними ресурсами обмежувалося вибором вожака первісного людського стада місця розташування житла. Ні землеробством, ні тваринництвом в цей період люди не займалися, оскільки обходилися "дарами природи". З настанням в X—VII тисячоліттях до н.е. "Середньокам'яної доби" ("Мезоліту"), на території сучасної України почало з'являтися кочове населення, яке жило головним чином з полювання та рибальства. Тодішнє населення України вже освоювало землю для задоволення своїх потреб в продуктах харчування. Управління земельними ресурсами мало виключно прагматичний характер. Головний принцип управління земельними відносинами цього періоду: "кожен сам собі господар на землі" [2, с. 95—96].

У VII—III тисячолітті до н.е. настала "Новокам'яна доба" ("Неоліт"), яка характеризується якісними змінами в економічному, соціальному і культурному житті наших предків. У цей час відбулася "неолітична революція" — перехід людства від засвоєння дарів природи (полювання та збиральництва) до виробництва (землеробства та скотарства). На території України в цей час досягла надзвичайного розквіту так звана "Трипільська культура". В цей період люди почали займатися землеробством, що викликало потребу у виборі земельних ділянок для спільної землеобробки чи будівництва житла [2, с. 63]. Тобто, в цей час з'явилася нагальна потреба в системі публічного управління земельними ресурсами. Але відсутність письмових пам'яток не дозволяє дослідити цю систему управління.

Після занепаду Трипільської культури почалася "Бронзова доба", що відзначилося підняттям культури землеробства, появою відтворювального високорозвиненого скотарства, інтенсифікацією сільського господарства. В цю добу почалося одночасне заселення території сучасної України різними племенами. Земля як головний засіб виробництва в сільському господарстві була головною причиною боротьби племен — почалися війни за родючіші землі. Проте відсутність впорядкованої системи публічного управління земельними ресурсами зберігала стихійність у землекористуванні [2, с. 57].

З XII—VIII ст. до н.е. в історії людського розвитку починається доба обробки заліза. Залізні знаряддя підвищували продуктивність праці, що створювало можливість інтенсифікації використання земельних ресурсів та, як наслідок, появи обміну продуктами праці між землеробами і скотарями. Найзначнішим державним утворенням цього часу на території сучасної України була держава скіфів. Землекористування в Скіфії вже передбачало певні управлінські операції з окремими земельними ділянками: ділянку, яка після кількох років використання втрачала родючість, вилучали з обігу (так звана "перелогова система"). А такі дії вже потребували певної системи організації земельних відносин. Крім цього, за часів скіфів на землю почали розповсюджуватися відносини власності. Переважна більшість землі належала

громадам, які щороку перерозподіляли її для використання між окремими родинами. Але у скіфів з'явилася приватна власність на землю, що становить особливість земельних відносин в цей час [2, с. 63, 70].

У I ст. до н.е. — I ст. н.е., після витіснення скіфів зі степів Північного Причорномор'я сарматами, на території сучасної України з'явилися племена Пшеворської та Зарубинецької археологічних культур. Ці племена розташовувалися на Волині, Подністров'ї, Поділлі і на Закарпатті. Права управління господарським життям людей цього періоду (в тому числі — земельними ресурсами) належали загальним зборам всіх дорослих членів племені — "вічам". Саме вічі приймали рішення про те, кому, скільки і в якому місці надати землю у користування, регламентували спосіб використання землі. В цей час навіть мало місце виготовлення планів і карт (хоч і надзвичайно примітивних), розроблялися проекти меліорації земель тощо.

У системі управління земельними ресурсами протягом V—VII ст. значна увага приділялась формуванню сільських територіальних громад під назвою "верв". Такі громади являли собою сукупність самостійних родин-дворищ, об'єднаних сусідством та економічними зв'язками. Земельні відносини того часу характеризувалися поступовим утвердженням довічного спадкоємного володіння землею, яке давало право користуватися нею на власний розсуд, без права продажу і передачі в оренду. У системі управління земельними відносинами почала формуватися система сплати податку за використання земель [3, с. 302—304].

За часів Давньої Русі поступово відбувалася заміна патріархальної родової громади сільською або так званою сусідською територіальною громадою. Її члени вже були пов'язані між собою не родинними відносинами, як раніше, а господарсько-територіальними. В основі відносин між людьми, у процесі використання земель лежало давнє звичаєве право. Проте 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 документу були питання про власність на землю і майно, відносини між верховенством і підданими, соціальний статус окремих категорій населення. Важливою складовою в системі управління земельними ресурсами на території Київської Русі був розвиток існуючих і створення нових міст, сіл і хуторів.

На історичному шляху розвитку суспільства феодалізація общинних земель привела до трансформації данини у феодальну ренту в формі відробітків. Але в процесі розвитку продуктивних сил держави з'ясувалося, що ця форма оподаткування носила обмежений характер в 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, в тому числі сільськогосподарських угідь, розглядалися питання, стосовно розв'язання земельних і майнових спорів, складання проектів організації території, картографічного забезпечення тощо.

Із втратою державності Україна упродовж кількох століть перебувала під управлінням Литви та Польщі. Дотримуючись зразків західних держав, Великі Литовські князі запровадили створення системи удільних князівств, князі яких не мали ніяких особистих прав: вони залишалися 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, в результаті чого їх стали називати "панськими". Як результат цього, почало руйнуватись селянське землеволодіння, посилювалась 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 за рахунок поневоленої частини суспільства.

Наслідком визвольної боротьби українського народу проти польсько-шляхетського панування було утвердження так званої "козацької власності" на землю. Вона визначалась як корпоративна, оскільки належала корпорації козаків Війська Запорозького. Козаки одержували землю у власність, якою раніше володіли, лише після вступу до козацького війська. Підкреслюється службовий характер земельної власності, оскільки вона була обтяжена відбуванням військового примусу на користь Війська Запорозького. Козаки мали право вільно купувати і продавати землю, засновувати нові поселення.

Особливим етапом в еволюції державного управління земельними відносинами є період гетьманства Івана Мазепи (1687—1709 рр.), який видав майже 1000 універсалів з питань земельних справ, які здебільшого сприяли зростанню старшинського землеволодіння. За період гетьманства Мазепи, Скоропадського, Полуботка, Апостола, Розумовського старшині, монастирям і частково купецтву було надано сотні сіл з десятками тисяч дворів. За їх універсалами козацька земля могла надаватись будь-кому з видачею відповідного документа (грамоти) на право на землю. У системі управління земельними ресурсами вони стежили за належним справлянням податків за використання землі. Однак подальший розвиток земельних відносин цим шляхом в українській державі перервало скасування її автономії в кінці XVIII ст. Скасувавши гетьманство у 1765 році, Катерина II видала маніфест про генеральне межування, тобто точне визначення в натурі меж землеволодінь козаків, селян, церкви тощо. В Україну знову повернулися феодальні порядки. Незважаючи на боротьбу українських селян з великими землевласниками, зростання феодального землеволодіння продовжувалося.

Через невідповідність виробничих відносин характеру продуктивних сил у суспільстві царизм був змушений розв'язати проведення селянської реформи 1861 року, яка неоднозначно була сприйнята селянами і по-різному оцінена вченими-істориками, економістами, керівниками та державними діячами всіх рівнів. Реформа 1861 року готувалась протягом тривалого часу (майже п'ять років) в умовах надзвичайно гострих суперечностей. Важливу роль у перерозподілі земельної власності в період селянської реформи відіграло визнання землі товаром. Особливо пожвавилися купівля-продаж землі після створення у 1882 році Селянського поземельного банку. Запроваджувалась оренда землі, хоча на перших етапах вона мала досить кабальні умови — майже половину врожаю доводилося віддавати орендодавцеві. Але все ж таки ця форма землекористування швидко поширювалась, що давало змогу селянам розвивати своє господарство.

Напередодні 1905 року в Російській імперії склалася надзвичайно складна політична та економічна ситуація. У період запеклої боротьби селян із поміщиками земельне питання ще більше загострилося. За вирішення його взявся тодішній голова Ради Міністрів П.О.Століпін. Аграрна реформа цього періоду увійшла в історію під його іменем. Століпінська реформа мала надзвичайний вплив на розвиток земельних відносин та селянського господарства. Відбулися значні зміни в формах господарювання: від тисячолітньої громадської форми у Росії здійснювався перехід до селянського господарства на основі приватної власності на землю. Підвищилася продуктивність праці, збільшилося ви-

робництво сільськогосподарської продукції. Селянство повірило у незворотність земельної реформи, оскільки відчувало різнобічну державну підтримку: організаційну, матеріальну, фінансову, консультативну. На жаль, розраховані на 20 років перетворення земельних відносин в аграрній сфері були перервані через десять років від їхнього початку, причому в мирних умовах вони відбувалися лише сім років.

Лютнева революція 1917 р. не вирішила земельного питання. Навпаки, воно ще більше загострювалося. В червні 1917 р. Тимчасовий уряд скасував століпінську програму аграрної реформи. Замість неї була висунута ідея нової аграрної реформи, яка б враховувала ситуацію та розклад політичних сил на той період. Право й порядок одержання селянами земель були встановлені Декретом про землю 8 листопада 1917 р. та селянським наказом, складеним на основі 242 місцевих селянських наказів. Декретом скасовувалась приватна власність на землю, а це означало, що вона не могла відчужуватися ніяким способом, у тому числі купівлею-продажем, орендою і заставою. Селяни одержали в користування землю, яка стала повністю державною власністю. Таким чином, відбулося примусове вилучення державою земель, що знаходились у приватній власності, причому спочатку поміщицьких, а згодом і земель, які перебували у приватній власності селян, насамперед заможних, так званих куркулів.

У подальшому земельна політика Радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного та схваленого 20 лютого 1919 року. У цьому законодавчому акті націоналізація землі отримала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалась приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалася єдиним державним фондом.

Важливою віхою у земельних відносинах стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, яка проголосила, що земля є власністю українського народу. За період здійснення земельної реформи в Україні пройдено складний шлях від інвентаризації та перерозподілу державних земель до реформування земельних відносин, реструктуризації на засадах приватної власності. В результаті змінилися умови, що визначають форму і зміст землевпорядних дій: ліквідована монополія державної власності на землю, а процес реформування охопив землекористування в усіх галузях економіки і суспільного життя. Нова система земельних відносин забезпечує рівність прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави відповідно до Конституції України.

Радикальні зміни, що відбулися в аграрному секторі за роки реформи, закріпив Земельний кодекс України, прийнятий Верховною Радою 25 жовтня 2001 року. Він став принципово новим правовим актом, який врегулював такі фундаментальні питання земельного законодавства, як право власності та інші права на землю, межі й гарантії таких прав, їх обмеження й обтяження, а також роль держави та органів місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин.

За порівняно короткий строк в Україні, в основному, створено земельне законодавство, відповідно до якого відбувається реформування земельних відносин. З метою розвитку положень нового Земельного кодексу прийнято понад 50 законодавчих та інших нормативно-правових актів. Разом з тим, незважаючи на значний обсяг прийнятих законів та підзаконних актів у галузі реформування земельних відносин, органи, які уповноважені проводити земельну реформу мають деякі труднощі:

— низка законодавчих актів суперечливі, що ускладнює їх реалізацію, а, відповідно, і проведення земельної реформи;

— перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність та користування вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічному закріпленню меж, що в значній мірі залежать від обсягів фінансування.

Крім того, існуюче законодавство України у сфері регулювання земельних відносин ще не в повній мірі орієнтоване на вирішення питань землекористування в умовах ринкових трансформаційних процесів.

Слід підкреслити, земельна реформа як процес цілеспрямованого й послідовного вдосконалювання системи земельних відносин і методів їхнього регулювання почала проводитись без попередньої підготовки. Були відсутні науково обґрунтована концепція й програма земельних перетворень, законодавча й нормативна база, не було системи державного управління земельною реформою, правового, економічного й організаційного механізмів управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин. Саме це призвело до того, що багато завдань земельної реформи не було виконано, а її виконання супроводжувалось цілою низкою проблем на всіх рівнях — державному, регіональному, місцевому.

Розробка зазначених вище механізмів є першочерговим завданням та основою подальших дій в напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. Принципова схема механізмів державного управління земельними ресурсами, спрямованих на забезпечення збалансованого й гармонійного використання, відтворення та охорони потенціалу землі, наведена на рисунку 1.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

У процесі аналізу системи державного управління земельними ресурсами України виділені такі хронологічні рамки: найдавніші часи, часи давньоруської державності, Козаччини, селянської реформи 1961 року, аграрної реформи Століпін, радянської влади, незалежної України. Детальне ознайомлення з особливостями розвитку та існування цієї системи управління в історичному аспекті дозволило визначити тенденції та закономірності її сьогоденного функціонування. Ґрунтовний аналіз діючого Земельного кодексу свідчить, що він характеризує новий етап у розвитку земельного законодавства України, закріплює принципово нові підходи до регулювання земельних відносин, містить положення, які є новими для сучасного етапу становлення ринкової системи в Україні. Зазначено, що через відсутність науково обґрунтованої концепції земельних перетворень багато завдань земельної реформи не було виконано, а її виконання супроводжувалось цілою низкою проблем на всіх рівнях — державному, регіональному, місцевому. Розробка правового, економічного й організаційного механізмів державного управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин є завданням та основою подальших дій в напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України.

Література:

1. Гуцуляк Ю.Д. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. — Чернівці: Прут, 2002. — 124 с.



Рис. 1. Система механізмів державного управління земельними ресурсами в контексті забезпечення сталого землекористування

2. Давня історія України: у 3 т. — Т. 2.: Скіфсько-антична доба / Ред.: П.П. Толочко. — К.: Наук. думка, 1997. — 496 с.

3. Давня історія України: у 3 т. Т. 3. Слов'яно-Руська доба / Ред.: П.П. Толочко. — К.: Наук. думка, 2000. — 695 с.

4. Добряк Д.С. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні / Д.С. Добряк // Землевпорядний вісник. — 2015. — № 4. — С. 2—5.

5. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: монографія / А.Г. Мартин. — К.: Аграр Медіа Груп, 2011. — 254 с.

6. Регулювання земельних відносин у сучасному місті: монографія / За ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. — К.: НАДУ, 2009. — 154 с.

7. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, О.С. Дорош. — Вінниця: Нова книга, 2006. — 360 с.

References:

1. Hutsuliak, Yu.D. (2002), Upravlinnia zemel'nyh resursamy v umovakh rynkovoї ekonomiky [Land management in a market economy], Prut, Chernivtsi, Ukraine.

2. Tolochko, P.P. (1997), Skifs'ko-antychna doba [Scythian-era antique], vol. 2, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

3. Tolochko, P.P. (2000), Slov'iano-Rus'ka doba [Slavic-Russian era], vol. 3, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

4. Dobriak, D.S. (2015), "The current state of land reform and prospects of development of land relations in Ukraine", Zemlevporiadnyj visnyk, vol. 4, pp. 2—5.

5. Martyn, A.H. (2011), Rehuliuвання rynku zemel' v Ukraini [Regulation of land market in Ukraine], Ahrar Media Hrup, Kyiv, Ukraine.

6. Dekhtiarenko, Yu.F. Drapykovs'kyj, O.I. and Ivanova, I.B. (2009), Rehuliuвання zemel'nykh vidnosyn u suchasnomu misti [The regulation of land relations in modern city], NADU, Kyiv, Ukraine.

7. Tretiak, A.M. Dorosh, O.S. (2006), Upravlinnia zemel'nyh resursamy [Land management], Nova knyha, Vinnytsia, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2016 р.