

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ МОЖЛИВОСТІ РОЗПОРЯДЖЕННЯ, ВОЛОДІННЯ ТА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОВНОГО ОБІГУ, ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

HISTORICAL BACKGROUND OF THE POSSIBILITY OF DISPOSAL, OWNERSHIP AND USE OF LANDS IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF FULL CIRCULATION, SOME ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Арістова І.В., д.ю.н., професор,
завідувачка кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумський національний аграрний університет

Роговенко О.В., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумський національний аграрний університет

Україна, будучи аграрною країною, займає високі позиції у всьому світі серед експортерів сільськогосподарської продукції, що в тому числі знайшло свого наглядного відображення в умовах воєнного стану в державі та, відповідно, обмежених можливостей експорту аграрної продукції.

У свою чергу даний потенціал держави існує завдячуючи українським земельним ресурсам, які є особливо цінними як на локальному, так і на міжнародному рівнях.

Для якісного правового регулювання сфери земельних відносин необхідним завжди є посилення державного контролю, дієве адміністрування у сфері користування земельних ресурсів, підвищення рівня правової освіти й культури населення тощо.

За часи розвитку нашої держави земельні відносини піддавалися значним реформам, різним формам управління та адміністрування, та пройшли не легкий шлях щодо вдосконалення рівного стану форм власності на землі, що відповідно впливало як на об'єкт земельних правовідносин – земельний ресурс, так і на суб'єктний склад – тих осіб хто землями володів, користувався та розпоряджався, а також здійснював управління ними.

Станом на сьогодні, в державі відкрився довгоочікуваний ринок земель сільськогосподарського призначення, хоча передували запуску даного ринку суперечки у суспільстві, страхи і побоювання аграріїв, стриманий оптимізм деяких державних службовців та експертів.

Законодавство на сьогодні дозволяє власникам сільськогосподарських земель продавати свої ділянки (паї), а бажаючим - купувати землю, на умовах передбачених чинним законодавством.

Та ті історичні етапи можливості володіння, користування та розпорядження землями, які довелося українському народу пережити, дають чітке уявлення про сутність та значущість можливості вільного користування земельними ресурсами, а також надають можливість здійснювати оцінку та дослідження публічного адміністрування у даній сфері.

Безумовно, для успішного функціонування земельного ринку необхідним чинником виступає чітке нормативно-правове визначення права власності на земельні ділянки та чітке встановлення етапів реалізації прав суб'єктів обігу землі.

Запуск повного обігу земель є значним поштовхом до вдосконалення соціально-економічних, політичних та аграрних сфер функціонування держави. Зокрема, це можливість зацікавленості інвесторів у створенні та сприянні розвитку різноманітних соціальних потреб задля українського населення.

Саме тому на кожному етапі розвитку та здійснення земельних відносин, має бути дієве публічне адміністрування в сфері обігу земель, що дозволить вірно здійснити всі відповідальні процеси, дотримуватися процесу та контролювати виконання усіх функцій і засобів адміністрування.

Ключові слова: земельна ділянка, обіг земель, користування землею, ринок землі, земельні відносини, публічне адміністрування, земельна реформа.

Ukraine, being an agrarian country, occupies a high position in the world among exporters of agricultural products, which, among other things, was clearly reflected in the conditions of martial law in the state and, accordingly, limited opportunities for exporting agricultural products.

In turn, this potential of the state exists thanks to Ukrainian land resources, which are particularly valuable both at the local and international levels. Strengthening state control, effective administration in the field of use of land resources, raising the level of legal education and culture of the population, etc., are always necessary for high-quality legal regulation of the field of land legal relations.

During the development of our state, land relations were subjected to significant reforms, various forms of management and administration, and went through a difficult path to improve the equal status of forms of land ownership, which accordingly affected both the object of land legal relations - the land resource, and the sub- corporate structure - those persons who owned, used and managed the lands, as well as managed them.

As of today, the long-awaited agricultural land market has opened in the country, although the launch of this market was preceded by disputes in society, fears and apprehensions of farmers, and restrained optimism of some civil servants and experts.

Today's legislation allows owners of agricultural land to sell their plots (shares), and those who wish to buy land, under the conditions stipulated by current legislation.

And those historical stages of the possibility of owning, using and managing land, which the Ukrainian people had to experience, give a clear idea of the essence and significance of the possibility of free use of land resources, as well as provide an opportunity to evaluate and research public administration in this area.

Undoubtedly, for the successful functioning of the land market, a clear regulatory and legal definition of the ownership of land plots and a clear establishment of the stages of realization of the rights of subjects of land circulation is a necessary factor.

The launch of the full circulation of land is a significant impetus to the improvement of the socio-economic, political and agrarian spheres of the functioning of the state. In particular, this is an opportunity for investors to be interested in creating and promoting the development of various social needs for the Ukrainian population.

That is why there must be an effective public administration in the field of land circulation, which will allow all responsible processes to be carried out correctly, follow the process and control the performance of all functions and means of administration.

Key words: land plot, land turnover, land use, land market, land relations, public administration, land reform.

Короткий історичний екскурс формування відносин щодо володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами, та, відповідно, головних аспектів адміністрування у сфері користування землею, дозволяє виділити декілька етапів розвитку земельних відносин щодо обігу даного виду ресурсу на території України. Так, є можливим виокремити «общинне землеволодіння», згодом феодална власність, потім власність селян на землю, потім панська власність, з формуванням у подальшому колективної власності, що врешті решт породило можливість формування приватної власності, але зі своїми особливостями, в тому числі щодо можливості відчуження.

Всебічне і комплексне дослідження історичних передумов формування та розвитку можливості реалізації прав на землю (тобто прав володіння, користування та розпорядження земельним ресурсом) в Україні слугує чіткій вибудові адміністрування відносин землевласності та землекористування.

Правові засади впровадження земельних відносин, знайшли свого раннього відображення в середині VI ст., коли відбувся процес зародження української державності, який ознаменувався виникненням та швидким розвитком Київської Русі. Руська Правда, як головний на той час нормативний документ, містила в собі положення в тому числі щодо регулювання прав на землю. Тогочасному законодавству були відомі різні форми земельної власності, зокрема: князівський домен, боярська і монастирська вотчини, а також общинна земля [1].

З часом почало розвиватись феодалне землеволодіння, яке полягало у тому, що земля належала феодалам, які використовували працю залежних селян, які в свою чергу обробляли землю та платили оброк своїм власникам – князям, боярам, котрі були великими землевласниками [1].

Зазначені вище відносини тривали на українських землях навіть після входження до складу Речі Посполитої. Селяни отримували земельні ділянки на тимчасове використання, за що сплачували грошові оброки та відробляли панщину [2]. Проте, заборонялось продавати землі, які були власністю селян, а феодалам їх купувати. Згодом з'явився кріпацтво [3].

Вже після створення на території українських земель Запорізької Січі було ліквідоване магнатське та шляхетське землеволодіння, а селяни отримали свободу та визнання права власності на свою землю. Одночасно з цим існувало старшинське землеволодіння, вищого духовенства, дрібної шляхти, козаків, міщан [4].

Після того як українські землі потрапили до володіння двох імперій, а саме Австро-Угорської та Російської, знову повертається власність на землю панів та поміщиків. Важливими подіями цього періоду варто назвати скасування кріпосного права в Російській імперії від 19 лютого 1861 р., та Столипінську аграрну реформу, за якою селяни змогли отримати землю у приватну власність, а поміщицька земля була скуплена і продана селянам [5].

Важливим етапом становлення та розвитку землевласності на українських землях був і період розбудови радянської влади, оскільки з'явився поняття колективізації, яке полягало в об'єднанні дрібних селянських господарств у великі колективні господарства. Саме в цей період методом застосування сили усувалась приватна власність [6]. Земля в даних умовах визнавалась лише державною власністю.

Потім, у післявоєнний час «радянська влада» знову стала на шлях відновлення колгоспного землеволодіння. Проте після 1980-х років колгоспи почали втрачати свою силу та занепадати, що в свою чергу сприяло активному відновленню орендних земельних відносин в Україні [7].

Лише після того, як держава Україна стала незалежною, українці мали нагоду отримати безкоштовно у власність земельні ділянки шляхом приватизації так званих земельних паїв. Це слугувало визнанням приватної форми власності на землю, з повною можливістю вільного володіння, користування та розпорядження земельним ресурсом.

З даного часу стало можливим вважати означені обставини реальним запровадження обігу земельних ресурсів, адже саме існування приватної форми власності на земельні ділянки є базисом для виникнення ринкових відносин та відповідно існування попиту та пропозицій щодо відчуження земель.

Доречно зазначити, що найбільшим попитом застосовується питання обігу саме земель сільськогосподарського призначення, що в тому числі обумовлено специфікою родючості даних земель та можливого засобу до виробництва та забезпечення власних потреб.

На сучасний стан, ринковий обіг земельних ділянок відбувається на основі двох найрозповсюдженіших видів цивільних правочинів – договорів купівлі-продажу та оренди земельних ділянок. Всі інші види цивільно-правових угод, на основі яких здійснюється перехід права власності на земельні ділянки від однієї особи до іншої, є угодами, на підставі яких також відбувається цивільно-правовий обіг земельних ділянок. До них належать угоди міни, дарування, довічного утримання, а також угоди, які можуть мати своїм результатом перехід права власності на земельну ділянку, – передача землі у спадщину чи застава [8, с. 149].

Залучення сільськогосподарських земель до економічного обігу має закріплюватися низкою інститутів із подальшим регулюванням земельних та майнових відносин, прав власності й користування сільськогосподарським землекористуванням. Інституціональні положення здійснення обігу земель сільськогосподарського призначення повинні бути направлені на оптимізацію сільськогосподарського землевикористання.

Ринок землі в сучасних умовах повинен формуватися з врахуванням постійних невідворотних змін внутрішніх та зовнішніх умов на міжнародному та національному рівнях.

Як слушно наголошує Ю. Солярчук, запорукою стабільного, ефективного і раціонального використання землі є професійне управління, яке здійснюється з використанням прогресивних управлінських технологій і сучасної комп'ютерної техніки. В умовах стрімких змін у всіх сферах життя належний рівень професіоналізму управлінців на всіх рівнях державного управління земельними ресурсами може бути досягнутий постійним застосуванням сучасних новітніх технологій управління, самовдосконаленням, оволодінням методами і способами управлінської діяльності, які відповідатимуть наявним у суспільстві стандартам та об'єктивним вимогам, вимогам євроінтеграції [9, с. 38].

Наявність ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності не лише сприяє одержанню матеріальних благ, зокрема надходженням коштів до бюджетів відповідних рівнів, економічній вигоді землекористувачів, але й забезпечує раціональне використання земель з метою недопущення погіршення їхнього якісного стану [10].

Н.М. Мельтохова тлумачить «публічне адміністрування» як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтованого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [5, с. 77-78].

Висновки. Таким чином, з врахуванням практики впровадження земельних реформ у європейських країнах, механізм функціонування обігу земель на кожному із етапів розвитку повинен відображати інтереси усіх учасників земельних відносин і в майбутньому призводити до створення ефективного землевласника.

На наш погляд, вкрай доцільним у ході функціонування повного обігу земель в Україні (в тому числі відкритого ринку земель сільськогосподарського призначення) буде створення відповідного спеціального уповноваже-

ного органу виконавчої влади, який би контролював дану сферу як щодо процедури відчуження земель, як щодо наповнення реєстрів речових прав та кадастру своєчасною та повною інформацією, так і щодо моніторингу цін відчужуваних об'єктів.

Особливу увагу в даному аспекті слід звернути на підвищені корупційні ризики у земельних відносинах із

суб'єктами владних повноважень, що зумовлює необхідність втілення принципу прозорості у діяльність органів влади та посилення громадського контролю за процесом прийняття управлінських рішень, адже дані обставини прямо впливають на здійснення належного публічного адміністрування у сфері користування земельними ресурсами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Феодалні відносини та землеволодіння. Історія України. URL: <https://history.vn.ua/compendium/7klas/50.html>
2. Лазарович, М. В. Історія України: відповіді на питання екзаменаційних білетів: навч. посіб. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2012. 438 с.
3. Землеволодіння і землекористування у IX ст. – XIX ст. URL: <http://zno.academia.in.ua/mod/book/tool/print/index.php?id=3430>
4. Історичні статті. Господарство Запорізької Січі. URL: <https://history.vn.ua/article/66.html>
5. Донець, О. В. Правове регулювання використання й охорони земель в Україні до 1917 року. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?user=JthZLnMAAAAJ&hl=ru#d=gs_md_citad&p=&u=%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Dru%26user%3DJthZLnMAAAAJ%26citation_for_view%3DJthZLnMAAAAJ%3AM3ejUd6NZ%26C8C%26tzom%3D-120;
6. Колективізація сільського господарства. Електронний ресурс. URL: <http://istoryk.in.ua/kolektivizatsiya-silskogo-gospodarstva/>
7. Історія розвитку земельних відносин в Україні URL: https://knowledge.allbest.ru/history/2c0a65625b3ad69a4c53a88421206c26_0.html
8. Степаненко, Т.О. Проблеми регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Проблеми і перспективи інноваційного розвитку аграрного сектора економіки в умовах інтеграційних процесів: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 22 груд. 2016 р. ХНАУ. Харків. 2016. С. 147-150
9. Солярчук Ю. Роль управління земельних органів в удосконаленні земельних відносин. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК.* 2015. № 22(2). С. 36-40.
10. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 9. С. 164-167. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/41.pdf
11. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ ; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77-78.