

УДК 332.33:504.062

*М. В. Чорна*, аспірантка  
 Кіровоградський державний педагогічний університет  
 імені Володимира Винниченка  
 Факультет історії та права  
 вул. Шевченка, 1, Кропивницький, 25006, Україна

## ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Стаття присвячена висвітленню основних моментів в історії становлення та розвитку діяльності органів державної влади у сфері охорони земель.

**Ключові слова:** органи державної влади, управління у сфері охорони земель, охорона земель, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Відсутність якісної та чіткої системи управління у сфері охорони земель вплинула на формування сприйняття людьми необхідності захисту землі, її цільового призначення від незаконних діянь органів державної влади та власників чи користувачів земельних ділянок.

Поняття «охорона землі» до її законодавчого закріплення, тривалий час не зазначалося в жодному документі та було включено до аграрної сфери і управління землею та земельними ресурсами загалом.

Слід зазначити, що адміністративно-правовий аспект охорони землі є ключовим та рушійним при аналізі даного питання. Також поєднуючи зазначений аспект з ретроспективним аналізом даного питання ми зможемо проаналізувати, зробити відповідні висновки та сформулювати проблему та шляхи її вирішення, а найголовніше, уникнути в подальшій нормотворчій діяльності колізій та прогалин на сучасному етапі.

Для розуміння діалектики процесу становлення органів публічної влади у сфері охорони земель важливу роль відіграють критерії-упорядники, які упорядковують формування історичних фактів. Таким критерієм розвитку виступає періодизація історичного процесу становлення органів публічної влади у сфері охорони земель.

На нашу думку, доцільним буде запропонувати власний підхід до періодизації, проаналізувавши підходи вітчизняних та зарубіжних вчених – теоретиків та практиків до даного питання, беручи за основу саме розвиток суспільства того чи іншого періоду, необхідність створення системи державного управління та передумови для їх формування.

Також, відсутність єдиного підходу до формування органів публічної влади у сфері охорони земель унеможливує виокремлення найважливіших моментів в історії охорони земель.

Сфера управління земельними ресурсами в цілому, та охорона землі, зокрема, мають багатовікову історію, проте ця галузь є відносно молодою, а її розвиток слід розглядати в контексті соціально-економічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для проведення дослідження використані наукові напрацювання з проблематики управління земельними ресурсами та сферою охорони земель на різних етапах еволюції публічного управління земельними відносинами таких дослідників, як П. П. Толочко, В. І. Тимцуник, А. М. Третяк, Д. В. Ярош, Т. Г. Гунчак, В. М. Іванов, О. М. Мироненко, А. Ю. Піджаков, Е. П. Шибанова, О. Ю. Кулікова та інші.

Однак наукові розробки вказаних учених стосувалися здебільшого окремих аспектів управління земельними ресурсами без урахування хронологічних меж розвитку та формування системи органів публічної влади у сфері охорони земель на території сучасної України.

**Мета даної статті** полягає у з'ясуванні особливості становлення та розвитку діяльності органів державної влади у сфері охорони земель та сформулювати власний підхід до періодизації в цій сфері на підставі аналізу джерел права.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що процес формування органів публічної влади загалом та, у сфері охорони земель, зокрема, безпосередньо залежить від економічного рівня розвитку країни, політичного напрямку діяльності влади та форми правління держави.

Якщо аналізувати сферу управління земельними відносинами, в найдавніші часи – від появи людини на території сучасної України, то не зовсім доречно вести мову про органи публічної влади та їх повноваження у сфері охорони землі.

Зупинимося на ключових, на нашу думку, моментах конкретних періодів розвитку органів державної влади.

Необхідно зазначити, що не в усі історичні періоди можна говорити про правову охорону земельних ресурсів. І це пов'язано, насамперед, з відсутністю права як такого у певний історичний період.

Вважаємо, що одним із основних критеріїв визначення періодизації становлення та розвитку діяльності органів публічної влади у сфері охорони земель є саме формування, хоча і примітивних, але органів публічної влади.

Після доби мезоліту, під час якого головним принципом управління земельними відносинами був «кожен сам собі господар на землі» [1, с. 95-96] слідувала, так звана, неолітична революція, тобто, перехід людства від засвоєння дарів природи до виробництва [2, с. 8]. Основною формою організації суспільного життя первіснообщинного ладу було самоуправління.

Особливість соціально-політичної організації Скіфської держави полягав у тому, що апарат державного управління складався з найближчих родичів царя (царської ради) [3, с. 23].

Під час правління скіфів передбачалися деякі операції управлінського характеру із земельними ділянками, зароджувалася приватна власність на землю, що характерно для відносин того часу [1, с. 63, 70].

Формування приватної власності на землю та форми її захисту в Київській Русі проходило певні історичні етапи і було пов'язане з характерними особливостями суспільного розвитку. Це, зокрема, наявність різних форм і методів землеволодіння і землекористування [4, с. 16-17].

Норми «Руської Правди» стали результатом законотворчої діяльності княжої влади [5, с. 74]. У центрі уваги цього документа були питання про власність на землю і майно [6, с. 59-61].

Вплинула на розвиток формування органів державної влади і земельна політика Б. Хмельницького, яка сприяла внесенню змін до інституту приватної власності.

Особливим етапом в еволюції державного управління земельними відносинами є період Івана Мазепи, який видав майже 1 тис. універсалів з питань земельних справ, але на питання охорони землі в даний період мало зверталосся уваги.

Докорінна зміна землевпорядних робіт знайшла своє вирішення в заходах, які розгорнулися під керівництвом С. Вітте (1849-1915 рр.) і П. Столипіна (1862-1911 рр.) [7, с. 39]. Указ Миколи II «Про організацію землеустрою і утворення Комітету із землевпорядних справ, а також губернських і повітових землевпорядних комісій» від 04 березня 1906 року став ключовим моментом управління земельними ресурсами [8, с. 110].

Наступним рушійним періодом у формуванні системи органів державної влади у сфері охорони земель є діяльність Української Центральної Ради (далі – УЦР). УЦР вплинула не тільки на адміністративно-територіальний устрій України та політичну культуру народу, а й на формування нових поглядів у сфері управління землею та створення нових підходів до вирішення земельних питань.

Слід звернути увагу на те, що визначення поняття «охорона землі» як такого, в період правління УЦР не існувало. В документах даного періоду містилися лише загальні, декларативні приписи, які регулювали передусім питання власності на землі та визначення суб'єкта управління.

Зазначимо, що передумовою змін у регулюванні земельних відносин стало скасування приватної і встановлення загальнонародної власності на землю відповідно до Декрету про землю [9, с. 102-104].

28 червня 1917 року УЦР було прийнято I Універсал, яким створено Генеральний секретаріат, який 12 жовтня 1917 року розробив та затвердив Декларацію, яка значно розширила його повноваження [10, с. 165].

Доцільно звернути увагу на те, що з утворенням Генерального секретаріату було покладено початок процесу розмежування законодавчої і виконавчої влади.

Проект аграрної перебудови Української народної республіки (далі – УНР) було визначено III Універсалом, який передбачав скасування приватної власності на поміщицькі та інші землі нетрудових господарств, до яких було віднесено удільні, монастирські, кабінетні та церковні [11, с. 36-43].

III Універсал ліквідував приватну власність на велике землеволодіння, але не врегулював приватну власність на селянські землі, отже і принцип соціалізації землі було знівельовано [2, с. 214-215].

Отже, положення щодо управління землею визначені у III Універсалі, вимагали додаткових пояснень і тлумачення.

У першій декларації Генерального Секретаріату від 12 жовтня 1917 року було передбачено певні організаційні повноваження Секретаря у справах земельних (дбати про громадське порядкування землями волосними, повітовими і губернськими комітетами та Радами селянських депутатів, дбати про утворення українського Крайового Земельного Комітету, підготувати проект земельного закону) [10, с. 167].

IV Універсал до існуючих органів місцевої влади додав ради робітничо-солдатських і солдатських депутатів, що ще більше заплутало систему органів самоврядування [9, с. 102-104].

Спробу врегулювання відносин між цими численними органами зробив Земельний закон. Відповідно до статті 4 Земельного закону порядкування землями місцевого користування належало органам місцевого самоврядування, а іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам в межах їх компетенції [13, с. 140].

В резолюції «Про Центральний Український земельний комітет» було сформульовано декілька вимог до Тимчасового уряду у сфері охорони земель: створити Центральний Український земельний комітет; видати закон про передавання в Україні земельних справ у підпорядкування цього комітету та місцеві земельні комітети; заборонити продаж і довгострокову оренду землі, її роздріблення; визнати всі земельні угоди, укладені від початку революції, недійсними; вжити жорстких заходів проти вирубування лісу [14, с. 101].

Отже, цей період характеризується серйозними змінами в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів влади та місцевого самоврядування у сфері управління землями.

В цілому, як центральні, так і місцеві органи влади періоду УЦР перебували лише на стадії становлення, що вплинуло на якісне управління землею та збереження її якості та цілісності.

Разом з тим, недосконале правове забезпечення регулювання земельних відносин вплинуло на механізм управління щодо забезпечення охорони землі.

Земельний устрій в країні був змінений після революції 1917 року. Декрет «Про землю» від 26 жовтня 1917 року та Закон «Про соціалізацію землі», стали фундаментом будівництва радянського земельного законодавства. Загальне керівництво по створенню радгоспів і колгоспів здійснював Наркомат землеробства. Ці господарства часто створювались у примусовому порядку.

У 1923 року в Україні набрав чинності Цивільний кодекс РСФСР від 1922 року. Цей кодекс закріплював виключну державну власність на землю та все націоналізоване майно.

Новий Примірний статут 1935 року встановив, що земля закріплюється за колгоспами у безстрокове користування і що колгоспи зобов'язані планувати так своє господарство,

щоб виконувати державні плани сільськогосподарського виробництва та усі «зобов'язання перед державою».

Конституція СРСР 1936 року признала землю, її надра, води і ліси державною власністю.

В 1961 році землевпорядні органи було реорганізовано, створено проектні інститути із землевпорядкування «Укрземпроект» та їхні обласні експедиції [14, с. 98].

Основним методом управлінських дій держави з реалізації земельної політики був землеустрій.

В Основах земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік, прийнятих 13 грудня 1968 року, вперше виділялись категорії земель водного фонду і земель населених пунктів. Передбачався окремий розділ про земельний кадастр. Основи закріплювали принцип пріоритету використання земель сільськогосподарського призначення. В УРСР 1970 року в його доповнення було ухвалено Земельний кодекс. Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР «Про порядок ведення державного земельного кадастру» від 10.06.1977 р. широко проводилися роботи з земельного кадастру, а також визначення продуктивної здатності земель різної якості [15, с. 25-27].

Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року «Про земельну реформу» відкрила новий етап розвитку земельних відносин в Україні. Головною метою сучасної земельної реформи стало докорінне перетворення відносин земельної власності на основі ліквідації монополії держави на землю. Подальше законодавство встановило три форми власності в Україні: державну, колективну та приватну.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року проголосила, що земля є власністю українського народу.

До завдань державного контролю за використанням та охороною земель Земельний кодекс України, редакція 1991 року, відносила: «забезпечення додержання всіма державними і громадськими органами, державними, кооперативними та іншими громадськими підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами вимог земельного законодавства з метою ефективного використання та охорони земель [16].

Статтею 94 Земельний Кодекс України в редакції 1992 року було встановлено, що «... державний контроль за використанням і охороною земель здійснюється Радами народних депутатів, а також Державним комітетом України по земельних ресурсах, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та іншими спеціально уповноваженими на те державними органами». До цього часу державний контроль за використанням та охороною земель здійснювався землевпорядною службою Міністерства сільського господарства України.

Земельний кодекс України (далі – ЗК України), прийнятий Верховною Радою 25 жовтня 2001 року розпочав період реформ та вперше чітко визначив роль держави та органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель [17].

З метою припинення порушення земельного законодавства Указом Президента України від 2002 року «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» було визначено, що «...забезпечення належного контролю за використанням та охороною земель, додержання вимог земельного законодавства та запобігання правопорушень є одним із пріоритетних завдань органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів, пов'язаних із реформуванням земельних відносин [18].

В грудні 2002 року була утворена в складі Держкомзему України Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, однією із функцій якої була організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Важливим для становлення державного контролю за використанням та охороною земель стало прийняття у 2003 році Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Цим Законом встановлено вичерпний перелік спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснювався уповноваженими органами виконавчої влади по земельним ресурсам – Державною інспекцією з контролю за використанням і охороною земель (п. 1.2 Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, а за додержання вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів (ст. 188 ЗК України [19], ст. 19 Закону України «Про охорону земель» [20]).

В 2010-2011 рр. Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, яка входила в структуру спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів була ліквідована [21]. Здійснення державного контролю за використанням та охороною земель було покладено на Державний комітет із земельних ресурсів. Одночасно створеній інспекції сільського господарства України були надані повноваження щодо державного контролю за використанням і охороною земель. Це «...організація та здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності».

Слід зазначити, що чинний Земельний кодекс України закріплює принципово нові підходи до системи органів публічної влади у сфері охорони земель та визначення їх повноважень.

На нашу думку, необхідність контролю за використанням та охороною земель виникла саме у зв'язку з формуванням великої кількості землевласників та землекористувачів.

Необхідно звернути увагу на те, що у сучасній українській історіографії проблема періодизації українського етногенезу є дискусійною – досі ще не вироблено єдиних критеріїв її поділу.

**Висновки.** Отже, історія становлення органів державної влади в історії України залежить від політичного впливу правлячої верхівки того чи іншого періоду та належність території України до тієї чи іншої держави.

Вважаємо, що доцільно назвати наступні етапи розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної влади у сфері охорони земель, а саме: перший етап – самоуправління, другий – спільне управління, третій – феодалське управління, четвертий – капіталістичне управління, п'ятий – комуністичне управління та шостий – розгалужене управління.

Також, запропонована вище періодизація адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель ґрунтується на ключових та рушійних змінах в соціально-економічному та політичному розвитку суспільства з використанням формаційного підходу до періодизації, так як зміни у сфері охорони земель залежали передусім від політичної влади того чи іншого періоду.

## Список літератури

1. Давня історія України: у 3 т. Т. 2: Скіфсько-антична доба/ред. П. П. Толочко. – К.: Наук.думка, 1997. – 496 с.
2. Киричук В. В., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні. – К.: УАДУ, 2001. – 244 с.
3. Іванов В. М. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2007. – 552 с.
4. Каденюк О. С. Аграрна історія України: Курс лекцій (для вищ. навч. закл.). – Кам'янець-Подільський: Абетка, 2005. – 299 с.
5. Памятники русского права. Вып. 1. Памятники права Киевского государства. X–XII вв. / Сост. А. А. Зимин; под ред. С. В. Юшкова. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1952. – 287 с.
6. Піджаков А. Ю., Шибанова Э. П., Куликова О. Ю. Источники права Новгородской и Псковской феодальных республик // История государства и права. – 2004. – № 1. – С. 59-61.
7. Столыпин П. А. Думские речи / П. А. Столыпин. – М.: Знание, 1990. – 64 с.
8. Третяк А. М. Історія земельних відносин в Україні: навч. посіб. / А. М. Третяк. – К., 2002. – 152 с.
9. Українська Центральна Рада. Документи і Матеріали. Т. 2. – К., 1997. – С. 102-104
10. Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. Нариси політичної історії. – К.: Либідь, 1993. – С. 258
11. Д. В. Ярош. Універсали Української Центральної Ради – Конституційні акти Української державності 1917–1918 рр.: їх зміни та історичне значення // Університетські наукові записки, 2006. – № 3-4 (19-20), С. 36-43

12. Українське державотворення: не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. – К.: Либідь, 1997. – С. 214-215
13. Енциклопедія історії України: В 10 т. / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. – К.: Наукова думка, 2003–2013. – Т. 5. – С. 140
14. Українська Центральна Рада: документи і матеріали у двох томах. Київ, 1996. Т. 1: 04 березня – 9 грудня 1917 року. – С. 101
15. Третяк А. Управління земельними ресурсами / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Київ : ТОВ «Август Трейд», 2008. – 462 с.
16. Земельний кодекс Української РСР: Прийнятий 18 грудня 1991 року № 561– XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 98
17. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради. – 1992. – № 25. – Ст. 354
18. Земельний кодекс України: Прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27
19. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19 серпня 2002 року № 720 // Офіційний вісник України – 2002. – № 34. – Ст. 156
20. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
21. Про ліквідацію державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 року № 1068 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1068-2010-%D0%BF>.

Стаття надійшла 23.05.2017 р.

**М. В. Чёрная**, аспірантка  
Кировоградский государственный университет  
имени Владимира Винниченко  
Факультет истории и права  
ул. Шевченко, 1, Кропивницький, 25006, Украина

## ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

### Резюме

Стаття посвящена раскрытию основных моментов в истории становления и развития деятельности органов государственной власти в сфере охраны земель.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, управление в сфере охраны земель, охрана земель, государственное регулирование.

**M. V. Chorna**, Graduate Student  
Kirovograd State Pedagogical University  
Named Vladimir Vinnichenko  
Faculty of History and Law  
Shevchenko Street, 1, Kropyvnytskyu, 25006, Ukraine

## PERIODIZATION OF THE MAIN ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE SPHERE OF LAND PROTECTION

### Summary

The article deals with the coverage of the highlights in the history of formation and development of public authorities in the sphere of land protection.

**Key words:** public authorities, control in the sphere of land, land protection, public regulation.