

## ОСНОВНІ ЕТАПИ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМІСТЮ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

### THE MAIN STAGES OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF REAL ESTATE ADMINISTRATIVE AND LEGAL GOVERNMENT REGULATION IN UKRAINE

Міщустін М.К.,

аспірант

Національного університету

біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена вивченню історичного розвитку способів та механізмів адміністративно-правового регулювання державного управління об'єктами нерухомого майна. Автор аналізує п'ять історичних етапів розвитку сфери досліджуваних відносин, наводить систему органів державного управління, звертає увагу на основні елементи впливу.

**Ключові слова:** державне управління, нерухоме майно, історичні етапи розвитку, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий контроль, органи державного управління нерухомістю, владно-розпорядча діяльність.

Статья посвящена изучению исторического развития способов и механизмов административно-правового регулирования государственного управления объектами недвижимого имущества. Автор анализирует пять исторических этапов развития сферы исследуемых отношений, показывает систему органов государственного управления, обращает внимание на основные элементы воздействия.

**Ключевые слова:** государственное управление, недвижимое имущество, исторические этапы развития, административно-правовое регулирование, административно-правовой контроль, органы государственного управления недвижимостью, властно-распорядительная деятельность.

The research is devoted to study of the historical development of methods and mechanisms of administrative law governing public administration of real estate. The author analyzes five historical stages of relationship development, suggests a system of government, draws attention to the basic elements of influence.

**Key words:** public administration, real estate, historic milestones, administrative law regulation, administrative law control, estate regulatory authorities, executive activity.

**Постановка проблеми.** Нерухомість належить до категорії майна, яке забезпечує не лише засоби для існування людини, але і є джерелом доходу, оподаткування та особливого контролю з боку держави. Проблема дослідження історичного розвитку адміністративно-правового регулювання цих відносин у загальному вигляді полягає у потребі вивчення впливу органів публічної влади на управлінські процеси, об'єктом яких виступає нерухомість. Вирішення досліджуваного питання пов'язане з важливим науково-практичним завданням, а саме вдосконаленням інституту адміністративно-правового регулювання державного управління в Україні.

**Стан досліджень.** Вивченню питань правового забезпечення та державного управління в історичному аспекті присвячувати свої роботи такі науковці, як: В. В. Богущкий [3], В. М. Гарашук [3], В. М. Іванов [6], В. С. Кульчицький [6], В. Я. Малиновський [10], А. Н. Маркова [6], І. Б. Мачуська [7], В. В. Сенчук [12], В. Ю. Сташенко [5], І. Я. Терлюк [4], В. І. Тимцуник [11], Б. Й. Тищик [6], Л. М. Усаченко [11], І. В. Яремова [9] та інші.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** показав, що предмет адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю в Україні становить широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією

функцій державної виконавчої влади з управління нерухомістю. Досліджуване питання до цього часу розглядалось науковцями лише стосовно окремих категорій нерухомого майна, будучи позбавленим комплексності аналізу всіх його складових. Окрім того, невирішеним питанням є історична система органів державного управління в даному аспекті.

Якщо слідувати думці щодо визначення предмета адміністративного права С. М. Алфьорова, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та А. П. Куліна, то державне управління нерухомістю здійснюється в межах діяльності лише виконавчих та розпорядчих органів, а предметом правового регулювання є суспільні відносини управлінського характеру, що складаються в цій сфері [1, с. 8].

Уперше предмет адміністративного права як суспільні відносини у сфері державного управління сформувався в ході дискусії 1938-1941 рр. і використовується в теорії адміністративного права до цього часу [2, с. 12]. У підручнику адміністративного права за загальною редакцією Ю. П. Битяка вказано, що «відносини, які врегульовувалися нормами права до XVII ст., являли собою конгломерат норм різних галузей та сфер права, хоча за своєю суттю їх можна було б віднести до сфери державного управління» [3, с. 7].

Отже, існуюче на сьогодні адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю

містю в Україні є результатом тривалого та поступового розвитку, вивчення основних етапів якого є завданням дослідження в даній статті.

**Виклад основного матеріалу.** Впродовж свого історичного розвитку адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю в Україні набуло чітких ознак приналежності до галузі адміністративного права лише в останні роки розвитку даної науки. До цього часу, якщо брати початковою точкою відліку епоху Київської Русі, про існування повноцінного адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю стверджувати не можна. У ті часи цей предмет дослідження перебував у процесі свого становлення.

Для вивчення розвитку адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю в Україні можна виділити такі основні історичні етапи, як: 1) період Київської Русі; 2) Польсько-Литовський період; 3) період козацтва (Гетьманщини); 4) період перебування у складі Російської та Австрійської імперій; 5) період ХХ століття.

**Київська Русь.** Аналізуючи сучасний стан наукових праць щодо адміністративно-правового регулювання державного управління цього періоду, варто звернути увагу на те, що до писемних джерел права Київської Русі належали договори, продукти законотворчої діяльності київських князів та рецептоване візантійське право [4, с. 18]. Основним об'єктом нерухомості, відносини з приводу якого упорядковувались державою, була земля.

Використання земель регулювалось звичаєвим правом. В. Ю. Сташенко зазначає, що «розвиток феодалних відносин, прийняття християнства і культурне зближення з Візантією зумовили запозичення візантійського права» [5, с. 174].

У часи першої доби Київської Русі основним кодифікованим законом була «Руська Правда». Адміністративно-правове регулювання державного управління (в сучасному розумінні) на той час у Київській Русі уособлював Великий князь.

В. С. Кульчицький, В. М. Іванов та А. Н. Маркова вказують на існування двох систем управління: десяткову та дворцово-вотчинну [6, с. 22, 33]. Державне управління нерухомістю залежало від адміністративного поділу держави на волості, землі, які включали в себе монастирські, боярські землеволодіння в межах певної волості. На місцевому рівні владні функції щодо управління здійснювали воєводи, посадники, волостелі, старости [7, с. 227].

Отже, в період Київської Русі були сформовані органи влади, що здійснювали адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю на центральному та місцевому рівнях.

Однак варто погодитись з І. В. Яремовою, яка зазначає, що оскільки означеному періоду розвитку права ще не притаманна всеоб'ємність (вичерпність) правового закріплення, то й регулювання було далеким від ідеального. Руська Правда чітко не визначала порядок управлінської діяльності відносин набуття права власності, також не перелічувала суб'єктів такого права [9, с. 228].

У системі адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю важливе значення приділялося структурі земельних, у тому числі сільськогосподарських, угідь, розглядалися питання стосовно розв'язання земельних і майнових спорів, складання проектів організації території, картографічного забезпечення тощо [5, с. 4]. П. П. Толочко зазначає, що протягом V–VII ст. значна увага приділялась формуванню сільських територіальних громад під назвою «верв». У системі управління земельними відносинами почала формуватися система сплати податку за використання земель [8, с. 302–304].

Державне управління землею в період Київської Русі залежало від їх поділу на князівську, боярську і монастирську. Уже в той час держава реалізовувала чітко визначену охорону земель [7, с. 228].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю залежало від адміністративно-територіального поділу.

Щодо управління державою ринком нерухомості того часу, варто відзначити, що об'єктом договору купівлі-продажу могли бути лише рухомі речі. Хоча С. Юшков вважає, що «купівлі-продажу підлягала й земля» [4, с. 30].

З наведеного вбачається особлива ознака адміністративно-правового регулювання Київської Русі, що полягає у намаганні держави здійснювати контроль над управлінням ринком нерухомості.

**Польсько-Литовський період.** Литовське панування, на думку В. Я. Малиновського, внесло ґрунтовні зміни в устрій України, адже майже необмежена влада (законодавча, виконавча, військова і судова) в ньому була сконцентрована в руках князя [10, с. 20, 21]. Найбільшу цінність в адміністративно-правовому регулюванні державного управління мав Литовський статут, що діяв в Україні в XVI–XVIII ст. [3, с. 7].

Згідно з адміністративними по суті нормами Литовського Статуту 1529 року, державне управління з правового регулювання нерухомості (що було зосереджено в руках князя) упорядковувало адміністративно-правову діяльність розпорядчо-виконавчих органів, питання розпорядження державним майном тощо. При князеві-господарі сформовано управлінський апарат: канцлери, каштеляни, воєводи, тіуни та інші [11, с. 82].

У системі адміністративно-правового регулювання нерухомістю важливе значення на той час мала сфера містобудування, що була пов'язана з наданням багатьом містам магдебурзького права, яке забезпечувало громадянам більшу самостійність і незалежність від органів державної влади. В. Ю. Сташенко також зазначає, що управління земельними ресурсами було спрямоване на задоволення інтересів пануючого класу. Основною формою землекористування були фольварки, в основі розвитку яких було покладено «Устав про волоки» [4, с. 4].

Важливою особливістю адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю в цей історичний період є створення перших реє-

стрів нерухомого майна. В. В. Сенчук стверджує, що вони здійснювались із фіскальною метою, а «замість фактичних дій (обробляння, встановлення межового знаку тощо) на перший план починають виходити акти правові – вчинення угод та, нарешті, їх «оголошення до уряду», внесення до спеціальних книг, що отримало правове закріплення в основних правових пам'ятках того періоду, насамперед у Литовських статутах» [12, с. 8, 9].

Отже, даний етап адміністративно-правового регулювання нерухомістю характеризується автономією державного управління, правовою визначеністю та початком комплексного формування порядку обліку нерухомого майна.

**Період козацтва (Гетьманщини).** Період козацької доби в Україні характеризується тим, що на Січі не було феодальної власності на землю. Верховна влада на Запорозькій Січі перебувала в руках Військової козацької Ради, до компетенції якої входило також вирішення питань про розподіл господарських угідь [11, с. 93–95].

Б. Хмельницький здійснив новий поділ земель, ліквідувавши воеводства й повіти та замінивши їх новими територіальними одиницями – полками і сотнями, почав створювати адміністрації в особі полковників і сотників, а в містах – городових отаманів, які здійснювали не тільки військову, але й цивільну владу в межах своєї компетенції [11, с. 97]. Управління було зосереджено в руках гетьмана. Весь державний апарат очолювався гетьманом. У руках гетьмана були три види влади – законодавча (видавав універсали), виконавча (керував Генеральною радою) і судова (вирішальне слово було за гетьманом) [11, с. 101].

Основним актом правового регулювання того часу була Конституція Пилипа Орлика, яка передбачала компетенцію органів влади у сфері державного управління.

В. Ю. Сташенко вказує на утвердження державою в цей період так званої козацької корпоративної власності на землю, яку козаки мали право вільно купувати і продавати. Важливим досягненням в адміністративно-правовому регулюванні стало упорядкування відносин селянської власності. Адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю цього часу характеризується тим, що держава не регламентувала права використання землі, але оплата податків на утримання війська та адміністративного апарату була для селян обов'язковою умовою [5, с. 4]. Важливими правовими актами в досліджуваній сфері були Універсали Б. Хмельницького.

Особливим етапом еволюції адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю, як впливає з позиції В. Ю. Сташенка, є період гетьманства Івана Мазепи (1687–1709 рр.), який видав майже 1 тис. універсалів з питань земельних справ, що здебільшого сприяли зростанню старшинського землеволодіння. 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 [5, с. 5].

У період Визвольної війни державою здійснюється управління з формування інвентаризаційних процедур щодо нерухомого майна, зокрема Генеральне слідство по маєтностях 1729-1731 рр., яке В. В. Сенчук вважає повноцінною інвентаризацією нерухомого майна з подальшою реєстрацією прав [12, с. 10].

Отже, історичний етап козацтва (Гетьманщини) характеризується зміною системи органів адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю, заснуванням спеціальних органів інвентаризації нерухомого майна, реформуванням процесів управління ринком землі.

**Україна у складі Російської та Австрійської імперій.** У першій половині XIX ст. російська система державного управління, що діяла на території України, стає більш чіткою і розгалуженою, створюється система органів вертикального галузевого управління (міністерства замість колегій). У Росії створюється новий вищий дорадчий орган – Державна Рада, якій була передана значна частина функцій Сенату. Російська імперія продовжувала залишатись абсолютною монархією [11, с. 129, 130].

Адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю пов'язане частково із реформою 1861 року, внаслідок якої передбачалося, що: 1) в адміністративному відношенні селяни становлять сільські громади, які обирають органи мирського управління; 2) крім забезпечення селянина земельним наділом у постійне користування, необхідно давати йому можливість викупити цей наділ у власність; 3) земля є товаром; 4) забезпечувались умови купівлі-продажу землі; 5) запроваджувалась оренда землі [5, с. 5].

Важливим етапом у реформуванні органів адміністративно-правового регулювання державного управління земельною нерухомістю є 1 січня 1864 року, коли Олександр II затвердив розроблений Державною Радою проект «Положення про губернські і повітові земські установи», згідно з яким створювались земства, що склались із розпорядчих і виконавчих органів. Розпорядчими органами земств ставали земські (губернські й повітові) зібрання. Сферою діяльності земських установ визначались збереження в належному порядку місцевих шляхів сполучення, будівництво [11, с. 133].

У цей час встановлюються порядки «кріпосної» та «приказної» реєстрації прав на нерухоме майно. У досліджуваній історичній період владними органами здійснюється правове регулювання інвентаризації та обліку нерухомого майна, запроваджується його нотаріальна реєстрація [12, с. 11, 12].

У складі Австрійської імперії адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю здійснюється поширеною на українські землі системою органів та порядком.

Отже, адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю у досліджуваній період характеризується якісним розвитком, ви-

раженим у створенні системи органів вертикального галузевого управління, запровадженні системи державної реєстрації прав на нерухоме майно, вдосконаленні регулювання процесів купівлі-продажу нерухомості.

**Україна у XX ст.** Новий етап адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю у XX ст. розпочався з видання Декрету про землю 08 листопада 1917 р., Положення про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства від 20 лютого 1919 р. та селянських наказів, якими: 1) скасовувалась приватна власність на землю, вводилась заборона купівлі-продажу, оренди, застави землі; 2) земля стала державною власністю; 3) здійснювався перехід від одноосібних форм землекористування до товариських – радянських комун і товариств суспільного обробітку землі.; 3) основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики ставав землеустрій [5, с. 7].

Адміністративно-правове регулювання державного управління нерухомістю в радянському законодавстві 1920-х років свідчить про виникнення різних реєстраційних процедур на нерухоме майно: для будівель і споруд, земельних ділянок та прав на них. В. В. Сенчук зазначає, що досвід радянського

періоду свідчить про потребу в реєстрації нерухомого майна та прав на нього [12, с. 13, 14].

Вчені вважають, що головними досягненнями науки адміністративного права, в тому числі й адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю, 70-80-х років XX століття є: 1) збільшення державного втручання; 2) розвиток судової практики з адміністративних справ; 3) розробка правових проблем процесу публічного управління; 4) захист прав і свобод громадян від дій та рішень органів державного управління тощо [3, с. 7, 8].

**Висновки.** Вищенаведене дослідження дає змогу стверджувати, що становлення ранніх історично-правових етапів адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю в Україні було обумовлено, в першу чергу, фіскальною метою. Прагнення контролю держави над процесами виникнення, переходу та припинення права власності на нерухоме майно також викликало поступове створення системи відповідних державних органів. Кожен досліджуваний етап розвитку характеризується змінами способів управлінської діяльності владних органів та правової регламентації їх впливу, деталізація яких дає можливість для здійснення подальших розвідок у даному напрямку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. – К., 1994. – 208 с.
3. Адміністративне право : підруч. / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Терлюк І. Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття : навч. пос. з історії держави і права України. – Львів, 2003. – 156 с.
5. Сташенко В. Ю. Державне управління земельними ресурсами України : історичні передумови та сучасний стан / В. Ю. Сташенко // Державне управління : теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 171–180.
6. Кульчицький В. С. Історія держави і права України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К. : Ін Юре, 2007. – 624 с.
7. Мачуська І. Б. Історико-правові аспекти управління земельними ресурсами в Україні / І. Б. Мачуська // Правове регулювання економіки. – 2009. – № 9. – С. 220–231.
8. Давня історія України / [за ред. П. П. Толочко]. – К. : Наук. думка, 2000. – Т. 3. – 695 с. – (у 3 т. : Слов'яно-Руська доба).
9. Яремова І. В. Розвиток законодавства та наукової думки про виникнення права власності на українських землях до першої половини XVII століття / І. В. Яремова // Часопис Київського університету права. – 2013 (4). – С. 227–232.
10. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. пос. / В. Я. Малиновський. – вид. 2-ге, доп. і переоб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
11. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник – К. : Інтерсервіс, 2013. – 292 с.
12. Сенчук В. В. Правове забезпечення реєстрації нерухомого майна та прав на нього в Україні : історико-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / В. В. Сенчук ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К, 2009. – 20 с.