

Федун А. Д.,

аспірант відділу проблем земельного та екологічного права  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України

## ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕОЦІНОЧНИХ РОБІТ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** Досліджено історію розвитку правового регулювання землеоціночних робіт на території сучасної України за часів Київської Русі, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Австро-Угорщини та Росії. Визначено основні засади правового регулювання оцінки земель у різні історичні періоди.

**Ключові слова:** оцінка земель, історія правового регулювання землеоціночних робіт.

**Постановка проблеми.** Земля як природне багатство та один із найцінніших активів завжди була в центрі уваги будь-яких державних утворень, які існували на території сучасної України, будь то Велике князівство Литовське, Росія, Річ Посполита, Австро-Угорщина, Чехословаччина чи Румунія. Зрозуміло, що процес освоєння землі завжди супроводжувався спробами її оцінити за різними показниками.

Історичні аспекти розвитку землеоціночних робіт на території України розглядалися фахівцями у сфері землеустрою та оцінки земель О.І. Драпиковським, І.Б. Івановою, В.М. Кілочко, Ю.М. Палехою, Н. Солов'яненко, М.Г. Ступенем та іншими. Правові аспекти проведення таких робіт досліджували С.Л. Гоштинар, Н.О. Грабовець та А.І. Окрепко. Однак дана проблематика до цього часу є малодослідженою. Тому існує потреба у більш глибокому правовому дослідженні проблеми оцінки земель в Україні.

Тому **метою статті** є дослідження історичних аспектів розвитку правового регулювання землеоціночних робіт на території України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перші згадки про оцінку земель належать до часів Київської Русі. Оцінка земель тоді була складовою процесу опису земель для потреб оподаткування. Одні з перших переписів земель за якістю містилися в уставних грамотах XII ст. Так, детально описані доходи із землі в Уставі Новгородського князя Святослава Ольговича про церковну десятину 1137 р. [1, с. 16]. Відомі також й монголо-татарські переписи київських земель при хані Батії (1245 р.) та хані Менгу-Темирі (1273 р.), за результатами яких з населення стягувалися різні збори, повинності тощо. Схожі переписи велися київськими князями в період монгольських завоювань та називалися «писцевими книгами». Таким чином, можемо сказати, що за часів Київської Русі з'явилося усвідомлення необхідності та перші спроби обліку землі за кількісними та якісними характеристиками.

Землеоціночні роботи проводилися на українських землях під час їх перебування у складі Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Австро-Угорщини, а також в складі Російської імперії.

За часів існування Великого князівства Литовського була видана «Устава на волоки» (1557 р.), за якою усі землі поділялися на однакові земельні ділянки-волоки. Волока стала

тією одиницею, з якої селяни виконували всі повинності. Як зазначає С.С. Рябова, введення в XVI сторіччі «волочної системи» можна розглядати, як створення кадастру, невід'ємною частиною якого стала оцінка нерухомості, заснована на принципах дохідності та цінності оподатковуваного майна [2].

У 1569 році після утворення Речі Посполитої було проведено інвентаризацію земель, яка включала відомості про якість ґрунтів. На сьогодні збереглися інвентарі Острозького і Олицького маєтків на Волині, Жовківського маєтку на Львівщині (XVII–XVIII ст.) [1, с. 19].

Особливістю землеоціночних робіт у західних регіонах України було те, що вони здійснювалися як складова земельного кадастру. Найбільш згадуваний у цьому контексті Австрійський кадастр (мав назву Йосифіканської (1785–1788 р. р.) та Францисканської (1819–1920 р. р.)) метрик. Оцінка земель починалася з опису меж території общини, після чого вимірювалися земельні ділянки, що входили до її складу. Описи земель та їх оцінка проводилися ретельно. С.Л. Гоштинар вказує, що Австрійському кадастру передували кадастрові описи XVI століття в Перемишльському повіті [3, с. 14–15]. У цих описах, наприклад, в люстраційній книзі Лежайського староства за 1565 р. враховувалась і якість ґрунтів: низькородючі та погані землі компенсували селянам додатковою кількістю землі за рахунок освоєння орних ділянок.

Отже, в період перебування земель України в складі Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Австро-Угорщини почали формуватися земельні кадастри, складовою яких були відомості про якісну оцінку земель.

Під час перебування українських територій у складі Росії правове регулювання проведення землеоціночних робіт пройшло кілька етапів:

1) кінець XV – початок XVIII століття. За часів царювання Івана III було розпочато проведення описів земель та їх межування. Цю роботу було продовжено Іваном Грозним у 1566 році шляхом створення спеціального органу – Помісного приказу, покликаного проводити межові та кадастрові роботи.

Оцінка земель проводилася за спеціальними інструкціями та зібрані дані заносилися до «писцевих книг». Угіддя поділялися на рілля, ліс, болото, луг. Рілля, в свою чергу, за якістю могла бути «землею доброю», «землею середньою», «землею худюю» та «землею добре худюю». Опис земель уточнювався через різні проміжки часу (від 10 років), а інколи й через кілька років, після набігів татар, голодомору чи інших неприємностей. Основою оподаткування був «сошний лист» (поділ земель та дворів на «сохи»);

2) 1833–1861 роки. Цей період пов'язують із кадастровими роботами Міністерства державного майна по зрівнянню грошових зборів із селян. У 1859 році було прийнято Інструкцію з оцінки казенних земель, що перебувають у

користуванні державних селян. Орні землі поділялися на 5 класів: «кращі», «добрі», «середні», «посередні» та «худі». Якість земель визначалась шляхом опитування та безпосереднього обліку урожаю.

Деякі положення щодо оцінки земель містилися у Маніфесті «Про всемілостиве дарування кріпосним людям стану вільних сільських мешканців і про устрій їхнього побуту» та «Загальному положенні про селян, що вийшли з кріпосної залежності» від 19 лютого 1861 року. Зокрема в останньому закріплено: «Каждый крестьянин может приобретать в собственность недвижимые и движимые имущества, а также отчуждать оные, отдавать их в залог и вообще распоряжаться ими [4, с. 154]. Каждый член сельского общества может требовать, чтобы из состава земли, приобретенной в общественную собственность, был ему выделен в частную собственность участок, соразмерный с долей его участия в приобретении сей земли. Если такой выдел окажется неудобным или невозможным, то обществу предоставляется удовлетворить крестьянина, желающего выделиться, деньгами по взаимному соглашению или по оценке [4, с. 155];»

3) 1861–1917 роки характеризуються вдосконаленням оцінки земель на основі наукових розробок В.В. Докучаєва та Н.М. Сибірцева. Запропонована вченими нова методика оцінки земель була нагальною потребою часу з огляду на пов'язаний зі скасуванням кріпацтва перерозподіл земель. Зокрема В.В. Докучаєв розробив генетичну класифікацію ґрунтів і методику оцінки земель, які базувалися на природно-історичному і статистико-економічному методах. Згідно з першим методом оцінка проводилася за природними властивостями. В основі другого методу – позиція, що ґрунти – це не тільки природне тіло, а й засіб виробництва. Тому на всіх ґрунтах визначався чистий дохід від використання землі. Як зазначає Н.М. Солов'яненко, хоча у Галичині велися австро-угорський, польський і чеський кадастри, але докучаєвський метод, незважаючи на певні недоліки, точніше враховував якість ґрунтів [5, с. 35].

Проведені В.В. Докучаєвим та Н.М. Сибірцевим землеоціночні роботи у Нижегородській губернії були пізніше названі «нижегородським» методом бонітування ґрунтів, який піддавався критиці співвітчизників, в основному, з приводу механічного підсумовування окремих показників природних властивостей при визначенні середнього балу бонітування ґрунтів [6, с. 13]. Але визнанням здобутком цих робіт стало створення ґрунтових карт, розробка генетичних класифікацій ґрунтів із чотирма (сухопутно-рослинні, сухопутно-болотисті, болотних та заплавлених ґрунтів) класами, перевірка та розширення концепції генетичного ґрунтознавства. За цим методом з 1895 року по 1917 рік були виконані землеоціночні роботи в 37 губерніях Європейської Росії [7, с. 13];

4) 1917–1960 роки. Після Жовтневої революції 1917 року було проведено націоналізацію земель, що означало й відсутність необхідності регулювання оцінки земель та неперспективність досліджень цього напрямку. Проте набула поширення масова оцінка земель і, на думку О.І. Драпиковського та І.Б. Іванової, комплекс оціночних робіт, виконаний у 1923–1924 роках був найвизначнішою подією у сфері оцінки міських земель у радянський період, який вирізняло єдність теоретичних принципів і методичних підходів, а отримані результати мали не тільки практичне, а й наукове значення [8, с. 46].

О.М. Колотинська відзначає, що «правові норми перших років Радянської влади дозволили забезпечити створення

основ принципово нового земельного обліку та реєстрації землекористування, провести досвід оцінки земель в умовах соціалістичної системи господарства та виключної державної власності на землю» [9, с. 327]. При цьому спосіб виразу оцінки був різноманітний. Оцінка могла виражатися у вигляді простого числового співвідношення між землями, а могла мати й порівняльний характер у вигляді різної кількості співставних одиниць, наприклад, в одному випадку у вигляді рублів, а в іншому – умовних одиниць балів [9, с. 207].

Загалом у цей період на території України здійснювався лише облік земель. Про оцінку земель мова не йшла до початку 50-х років минулого століття.

31 грудня 1954 року Радою Міністрів ССРСР було прийнято постанову «Про єдиний державний облік земельно-го фонду ССРСР» [10], згідно з якою з 1955 року вводився обов'язків державний облік наявності та розподілу землі за угіддями та землекористувачами, а також державна реєстрація всіх землеволодінь за єдиною загальносоюзною системою. Керівництво обліком земель було покладено на Міністерство сільського господарства ССРСР. У січні 1956 року міністерством була затверджена форма Державної книги реєстрації землеволодінь, а 23 лютого 1956 року була прийнята Інструкція «Про порядок ведення державного обліку земель і реєстрації землеволодінь». Облік земель після прийняття цих актів передбачав з'ясування та фіксацію ряду нових положень, у тому числі розширених відомостей про якість земель (схильність до ерозій, кислотності, рівень вологи, заміненість камінням, солонцюватість тощо). Вважаємо, що саме введення нової обов'язкової системи обліку земель у Радянському Союзі стало передумовою стрімкого розвитку правового регулювання оцінки земель у наступних історичних етапах;

5) 1961–1991 роки – оцінка земель із використанням новітніх підходів, закладення основ правового регулювання бонітування ґрунтів та економічної оцінки земель. Новою віхою в розвитку землеоціночних робіт на території України стало прийняття в 1968 році «Основ земельного законодавства СРСР» [11], в яких у статті 46 вводилося поняття «державного земельного кадастру» та визначені його складовими дані про бонітування ґрунтів та економічну оцінку земель. Це ж положення дублювалося в статті 146 Земельного кодексу УРСР, який був прийнятий 08.07.1970 р. [12]. Таким чином, ріст уваги до земельного кадастру спричинив ріст уваги до вивчення оцінки земель. Сприяло цьому також прийняття в 1974 році методичних розробок земельного кадастру в Українській РСР, згідно з якими бонітування ґрунтів та економічна оцінка земель розглядалися як єдиний земельно-оціночний процес та передбачалося проведення загальної і часткової економічних оцінок земель за трьома показниками: вартість валової продукції або врожайність культур, окупність затрат і диференціальний дохід [1, с. 29].

На думку О.М. Колотинської, однією з умов кінцевого завершення формування земельного кадастру ССРСР повинно було стати прискорення розробки науково-обґрунтованих методів економічної оцінки земельних ресурсів [13, с. 181]. У березні 1974 року була затверджена Методика економічної оцінки земель УРСР, за якою необхідно було провести оцінку орних земель усіх колгоспів, радгоспів і інших державних господарств із використанням нових трьох показників. У липні 1975 року були представлені результати цих робіт. Ця методика була покладена в основу Загальносоюзної ме-

тодики, прийнятої в 1976 році. Результати проведеної в 1988 році економічної оцінки земель були пізніше прийняті за основу при визначенні нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення [1, с. 30]. Більше того, оцінка, здійснена у 1988 році, й на сьогодні залишається останньою економічною оцінкою земель, проведеною на території України.

Щодо бонітування ґрунтів, то воно методично поступалося економічній оцінці земель. Дослідники вказують, що шкали бонітетів носили наближений характер, не відбивали реальної родючості ґрунтів у зв'язку з використанням суперечливих методів бонітування ґрунтів за врожайністю [14, с. 68].

Таким чином, ми з'ясували, що в 60–70-х роках ХХ століття відбулося закріплення на законодавчому рівні двох видів оцінки земель – бонітування ґрунтів та економічної оцінки земель. Були розроблені методичні підходи для здійснення землеоціночних робіт, що сприяло проведенню оцінки та наповненню державного земельного кадастру.

Наступним та останнім, на чому хотілось би зупинитись в цьому історичному розгляді, є зародження грошової оцінки земельних ділянок в Україні. Коли ж воно відбулося? Насправді дискусії економістів та науковців із питання необхідності грошової оцінки земель почалися ще в 60–70-х роках ХХ століття. Так, Г.Г. Котов писав, що вважається, що грошова оцінка землі потрібна для повного обліку всіх фондів, котрі функціонують у сільському господарстві, та правильного відображення їх ефективності, для вдосконалення госпрозрахункових відносин та переведення всіх підприємств, котрі працювали на землі, на повний госпрозрахунок, для створення рівних економічних умов господарствам, які знаходяться в нерівних умовах, і правильного визначення розмірів компенсації втрат, пов'язаних із відчуженням земель сільського господарства; така оцінка переслідує ціль раціонального господарювання та бережного використання природних ресурсів [15, с. 45–46].

Як бачимо, грошова оцінка земель розглядалась у Радянському Союзі з мотивів необхідності включення землі як головного засобу виробництва в вартісний облік основних фондів та визначення розміру компенсації втрат при відчуженні сільськогосподарських земель на несільськогосподарські потреби. Фактично правове регулювання та становлення грошової оцінки земель розпочалося вже після проголошення Україною незалежності.

**Висновки.** Проведене в цій науковій статті дослідження історії розвитку правового регулювання землеоціночних робіт на території України дає підстави для таких висновків:

1. Першопричиною виникнення оцінки земель стала необхідність справляння податків та зборів у зв'язку з використанням даного природного ресурсу.

2. Оцінка земель має найдавнішу історію серед інших видів оцінки майна; та історія ця стосується, перш за все, оцінки земель сільськогосподарського призначення.

3. Історично оцінка земель супроводжувала проведення земельно-кадастрових робіт на різних етапах суспільного розвитку та вийшла за межі цієї діяльності лише в кінці ХХ століття.

4. Аналіз правового регулювання проведення бонітування ґрунтів та економічної оцінки земель дає підстави стверджувати про формування даних понять у сучасному розумінні ще в 80–90х роках ХХ століття.

5. Становлення та правове регулювання грошової оцінки земель відбулося вже в незалежній Україні.

6. Оцінка земель, а особливо грошова оцінка земель, як показує нам історія, завжди є відображенням активності земельного ринку. У періоди, коли приватна власність на землю не існувала, занепадала й оцінка земель. Як тільки земельні правовідносини поживлялись, законодавець знову повертався до оцінки земель. Це ще раз підтверджує велике значення оцінки земель та якісного правового регулювання даного процесу.

#### Література:

1. Грабовець Н.О. Правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н.О. Грабовець – К., 2011. – 195 с.
2. С.С. Рябова. История развития оценки недвижимости. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-otsenki-nedvizhimosti>.
3. Гоштинар С.Л. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.Л. Гоштинар – О., 2008. – 198 с.
4. Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посібник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.Д. Гончаренка. – 3-тє вид., перероб. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 800 с.
5. Солов'яненко Н.М. Оцінка земель в Україні: історичні та методичні аспекти / Н.М. Солов'яненко // Землепорядний вісник: науково-виробничий журнал. – Київ, 2013. – № 12. – С. 35–39.
6. Оцінка земель: Навчальний посібник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, І.Р. Залуцький, О.Я. Микула та ін.: За заг. ред. М.Г. Ступеня. 2-ге вид., стереотипне. – Львів: «Новий світ – 2000». – 2006. – 308 с.
7. Кілочко В.М. Науково-методичні засади грошової оцінки земель: дис. ... канд. екон. наук: 08.08.01 / В.М. Кілочко – К., 2004. – 238 с.: табл. – с. 173–184.
8. Драпковський О.І., Іванова І.Б. Оцінка земельних ділянок. – К.: Принт-Експрес, 2004. – 296 с.
9. Колотинская Е.Н. Правовые основы советского земельного кадастра / Е.Н. Колотинская. – М. – 1. – 1974. – 331 с.
10. Постановление Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 года № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://online.lexpro.ru/document/14009436>.
11. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом от 13 декабря 1968 г. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss5219.htm>.
12. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970 року № 29. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07/ed19700708/page>.
13. Колотинская Е.Н. Правовые основы советского земельного кадастра / Е.Н. Колотинская. – М. – 2. – 1974. – 183 с.
14. Палеха Ю.М. Теорія і практика визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України (економіко-географічне дослідження): дис. ... д-ра геогр. наук: 11.00.02 / Палеха Ю.М. – К., 2009. – 426 с.
15. Котов Г.Г. Качественная оценка и повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель. – М.: Экономика, 1981. – 64 с.

**Федун А. Д. История развития правового регулирования землеоценочных работ на территории Украины**

**Аннотация.** Исследовано историю развития правового регулирования землеоценочных работ на территории современной Украины во времена Киевской Руси, Великого княжества Литовского, Речи Посполитой, Австро-Венгрии и России. Определены основные начала правового регулирования оценки земель в разные исторические периоды.

**Ключевые слова:** оценка земель, история правового регулирования землеоценочных работ.

**Fedun A. History of legal regulation of land valuation in Ukraine**

**Summary.** History of legal regulation of land valuation in Ukraine in time of Kievan Rus', Grand Duchy of Lithuania, Polish-Lithuanian Commonwealth, Austro-Hungary, Russia, is investigated. The main principles of land valuation in different historical periods are defined.

**Key words:** land valuation, history of legal regulation of land valuation.