

Олег Вівчаренко,

доктор юридичних наук, доцент, доктор
права Українського вільного університету,
заступник директора юридичного інституту
Прикарпатського національного
університету ім. В. Стефаника

СТАН ТА ПРОЯВИ ПРОБЛЕМАТИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджено актуальність теми, яка зумовлена стратегічними та національними потребами збереження землі як основи геоцентричності та загально визнаної цінності. Розвиток науки земельного права відбувається під впливом зміни базових економічних відносин та зростання загроз людині та екосистеми. Водночас із накопиченням наукових знань, зокрема щодо правових явищ, серед яких важливе місце посідає стан та прояви проблематики дослідження правової охорони земель, вони із кількості переростають у якість. Фундаментальні засади світобачення та знань про стан та закономірності розвитку є необхідною умовою побудови в Україні правової держави, зокрема правового порядку у сфері охорони та використання земель.

Ключові слова: земля, загрози, правова охорона, відносини, колізії, прогаліни, земельна реформа, землеволодіння, сільська община, кругова порука, приватна власність.

Вівчаренко О. А.

Состояние и проявления проблематики исследования правовой охраны земель в Украине

Исследовано актуальность темы, которая обусловлена стратегическими и национальными потребностями сохранения земли как основы геоцентричности и общепризнанной ценности. Развитие науки земельного права происходит под влиянием изменения базовых экономических отношений и рост угроз человека и экосистемы. Одновременно с накоплением научных знаний, в частности по правовым явлениям, среди которых важное место занимает состояние и проявления проблематики исследования правовой охраны земель, они по количеству перерастают в качество. Фундаментальные основы мировоззрения и знаний о состоянии и закономерности развития является необходимым условием построения в Украине правового государства, в частности правового порядка в сфере охраны и использования земель.

Ключевые слова: земля, угрозы, правовая охрана, отношения, коллизии, пробелы, земельная реформа, землевладения, сельская община, круговая порука, частная собственность.

Vivcharenko O.

Status displays and research issues of the legal protection of land in Ukraine

In the article the importance of the subject, which is caused by strategic national needs and the preservation of land as the basis geocentricity and generally recognized values. The development of science land law is influenced by changes in basic economic relations and increase threats to human and ecosystem. However, the accumulation of scientific knowledge, including the legal phenomena, including the important element of state and displays research issues of legal protection of land, they grow in number with quality. Fundamental principles of attitude and knowledge of the status and patterns of development is a prerequisite for building the rule of law in Ukraine, including legal order in the sphere of protection and use of land.

For the general characteristics of the formation of legal framework regulating property relations of land in Ukraine is important to consider the presence of significant gaps and conflicts in the legislation that provides such regulation. It should be borne in mind various factors and causes that have created a «legal vacuum» in solving one of the major issues of economic reform, land reform began spontaneously, in the absence of the Concept of agrarian and land reforms, without a clearly defined constitutional framework for land ownership properly developed land legislation.

Such land «improvisation on the move» was in fact a pseudo reform, which led to the destruction of the agricultural sector of Ukraine.

Was also not taken into account the historical experience of land relations and their legislative regulation at different stages of the Ukrainian state, because the content of state land law was not only conditional nature of regulated land relations that develop today, but also how they were formed in the past.

Keywords: earth, threats, legal protection, relationships, conflicts, gaps, land reform, land tenure, rural community, solidarity, private property.

Постановка проблеми. Світоглядний підхід до земель в Україні полягає в її ролі у світотворенні: «Спочатку Бог створив небо і землю. Земля була безформенна, пустинна і пограна у вічну темноту... І назвав Бог скопичення вод морем, а сушу – землею. І повелів він тоді, щоб на землі росли різні види рослин, що дають насіння, і дерев, що родять плоди... І насамперед створив людину по образу та подоби своїй, щоб володів над землею, над всім, що жило та росло на землі... на вічні часи [1, с. 736]». Ці визначальні для буття сентенції розраховані на вічність і повинні бути константними, охоронятися правовими та соціальними інститутами суспільства. Проте вони постійно порушувалися силами природи, нерозважливою діяльністю самої людини та споживацьким чи навіть хижацьким ставленням до землі.

Земля пов'язується із категоріями «буття» та «природа». Природою (єством) називається виникнення того, що росте – першоосновне зростаючого, з якої вона росте, те, звідкіля перший рух, властивий кожній із природних речей як такий. Природним шляхом існує те, що складається з матерії та форми. Отже, єство – це, з одного боку, перша матерія, з іншого боку – форма, або сутність, а сутність є метою виникнення. Буття приписується усьому тому, що позначається через форми матеріального висловлювання, бо скількома способами робляться ці висловлювання, у стількох же смислах (сенсах) позначається буття.

Деякі речі починають і перестають існувати, одні речі можуть виникнути одна з іншої і переходити одна в одну.

Дилему використання землі та знання її споживчої вартості і збереження останньої намагалися вирішити визначні мудреці світу. Проте на кожному історичному, культурному та політико-правовому етапі людства виникали нові загрози для земель, які слід було долати заради збереження окремих людських спільнот та окремої людини. Тож проблема збереження земель належить до вічних і на кожному шаблі еволюції має свої територіальні, темпоральні прояви і відповідно засоби та способи її вирішення. Незмінним залишається суть: земля повинна бути збережена як умова та середовище існування людини.

Давньогрецький філософ Ксенофан вважав: «Після того як земля стає гряззю і все живе, в тому числі і люди, гинуть в грязі, ця грязь потім знову надає початок народженню. Із землі все виникає та у землю все повертається».

Виклад основного матеріалу. Розвиток земельного законодавства при становленні Української державності відбувається без врахування чи розміщення стратегічного значення землі як об'єкта та предмета: намагання відходу від пострадянських постулатів земельного права як виключно публічної галузі, у якій не було місця приватній власності на землю, а увага приділялася використанню і охороні земель сільськогосподарського призначення, надмірного розорювання угідь тощо до допуску приватного та розумного їх розуміння – годувальника нації. Основною парадигмою заборон у царині земельних традицій радянської доби залишалися заборона зміни нецільового використання земель. Проте наразі зміни цільового використання земель як складової речових прав, деградація ґрунтів, інші проблеми використання земельних ресурсів набувають детермінантного значення, що надає цьому інституту надзвичайної актуальності і має вагу державно-утворюючої складової: порушення прав на земельні ділянки стали звичними для посадовців та деструктивними для населення України.

Для загальної характеристики становлення правових основ регулювання відносин власності на землю в Україні важливо врахувати наявність істотних прогалин і колізій в законодавстві, що забезпечує таке регулювання. Тут треба мати на увазі різноманітні фактори і причини, що створили «правовий вакуум» при вирішенні одного з найважливіших питань економічної реформи: земельна реформа почалась стихійно, при відсутності Концепції аграрних та земельних перетворень, без чітко сформульованих конституційних засад щодо земельної власності належним чином розробленого земельного законодавства.

Така земельна «імпровізація на ходу» виявилася насправді псевдо реформою, яка спричинила руйнування аграрного сектора економіки України.

Не був також врахований історичний досвід земельних відносин і їх законодавчого регулювання на різних етапах становлення української державності: адже зміст земельного законодавства держави мав зумовлюватися не лише характером регульованих земельних відносин, які складаються сьогодні, а й тим, як вони формувалися в минулому.

З виникненням і розвитком найдавніших держав, як відомо, почали розвиватися дві форми землеволодіння: державна і приватна. Різні держави розвивалися різними шляхами, у народів формувалася різний менталітет, різне ставлення до приватної і державної форми власності на землю.

Держави азіатського типу виробництва характеризуються відсутністю приватної власності на землю: вся земля належить общині, фактично – верховному власнику землі. Тут колективні форми землекористування переважають над індивідуальними. Сільська община існувала практично у всіх народів, але

тоді як суспільства Європейського розвитку швидко пройшли цю стадію, в країнах азійського типу вона законсервувалася на століття і стала їхньою особливістю: побудована на засадах кругової поруки, вона полегшує експлуатацію державного виробника. Азійський тип держави не допускає виникнення приватної власності, бо будь-яка економічна незалежність породжує особисту незалежність людини.

Європейський спосіб виробництва ґрунтується на економічній незалежності виробника. Вона народжується на приватній власності на землю і на продукти виробництва. Економічна незалежність дає людині також духовну свободу й заважає узурпації влади верхівкою.

І в часи Козацької доби, і за держави Хмельницького системи землеволодіння ґрунтувалися, в основному, на праві приватної земельної власності. «Зникли магнатські латифундії, а головне місце мало дрібне козацьке землеволодіння. Хліборобство опанувало нові простори в становій смузі по обох боках Дніпра. Ріст хліборобства, скотарства і дрібної промисловості довів населення до значного добробуту і оживив торгівлю» [2, с. 182].

Багаті землі, поміркований клімат, працьовитий народ створювали в Україні умови для розвитку європейського способу виробництва у галузі землеволодіння. Але після Хмельницького розпочався процес перетворення України (Малоросії) на звичайний етнографічний простір, своєрідну резервацію метрополії, який (процес) закінчився царським указом 3 травня 1783 р., про офіційне запровадження кріпацтва в Україні [3, с. 178].

В Україні і поза її межами робилися спроби повернути незалежність і право власності на землю. У першій українській Конституції Пилипа Орлика знаходимо і земельно-правові норми, які починаються вимогами до окупантів: «Звільнити територію України і утримуватися від агресії у майбутньому; подібно до того, як держава існує і міцніє завдяки недоторканій цілісності кордонів, – говорить у Конституції, – так і наша Батьківщина, Мала Русь, нехай лишається у своїх кордонах... і навічно встановлені та підтвержені силою договорів. Потрібно подбати, щоб Дніпро і Землі Війська Запорізького були звільнені від московських укріплень і фортець та повернуті у попередню власність згаданого Війська, і щоб надалі там не споруджували жодних фортець, не осаджували ніяких міст та сіл із обговоренням строком слобод і ніяким іншим чином під будь-яким претекстом не спустошували володінь Війська Запорізького. Нікому і ніколи не може бути дозволено не лише порушувати закони і вольності наші, але й привласнювати батьківські землі».

Прийнята за межами України, в Бендерах, року Божого 1710, квітня 5 дня, ця Конституція, як і інші документи української історії й незалежної держави, була протягом століть невідома народу України, до якого вона адресована.

Поставши на уламках національно-державної автономії, Українська Народна Республіка Першим Універсалом від 23 червня 1917 р. проголосила, що народ український на своїй землі має сам порядкувати своїм життям, «ніхто краще наших селян не може знати, як порядкувати своєю землею. І через те ми хочемо, щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, монастирські та інші землі у власність народів, як буде видано про це закон на Всеросійським Учредительнім Зібранні, право порядкування нашими українськими землями, право користування ними належало тільки нам самим, нашим Українським Зборам (Сеймові)».

Проголосивши утворення Української держави – УНР, Третій Універсал 20 листопада 1917 р. декларував конфіскацію поміщицького, удільного, церковного, монастирського землеволодіння і перехід цих земель у власність усього трудового народу без викупу.

Закон Центральної Ради від 18 січня 1918 р. про націоналізацію землі буржуазно-поміщицькі кола зустріли вороже, повели агітацію проти нього, а фактично проти української влади в цілому, всіляко намагаючись її дискредитувати, особливо в очах німецьких та австрійських правлячих кіл.

На Лівобережжі російські та українські поміщики, об'єднуючись із заможними селянами, ухвалили резолюцію з вимогами відставки уряду, розпуску Центральної Ради, скасування земельного закону. Їхні депутати постійно зверталися до німецьких та австрійських властей [4, с. 24].

Цим законом були незадоволені і селяни, вважаючи встановлену земельну норму 40 десятин, що не підлягала конфіскації у власників, надто великою. У селян-бідняків більші симпатії викликав більшовицький «Декрет про землю», який скасував приватну власність на землю взагалі.

29 квітня 1918 р. сесія Центральної Ради ввела посаду президента УНР, обговорила і прийняла опрацьовану спеціальною конституційною комісією на чолі з М. Грушевським Конституцію Української Народної Республіки, та внесла зміни у земельний закон (не підлягали конфіскації землі до 30 десятин, а не 40). Конституція оголосила територію УНР неподільною: без згоди Всенародних Зборів у 2/3 голосів присутніх членів не може відбуватись ніяка зміна як кордонів України, так і у державно-правових відносинах якоїсь частини території держави до всієї цілості [5, с. 8–38].

Засідання 29 квітня було останнім в діяльності Центральної Ради. Того ж дня німецькі окупанти вдалися до розгону Центральної Ради. Помилки і нерішучість Центральної Ради були використані більшовиками, які брутально зігнорували волю народу України до незалежності, його прагнення бути господарем на своїй землі, звинувативши його в зраді власних національних інтересів.

Складно відбувалося становлення земельного законодавства і на західно-українських землях. Створена у листопаді 1918 р. Західноукраїнська Народна Республіка 14 квітня 1919 р. ухвалила Закон про земельну реформу, основу якого склали норми про конфіскацію земель поміщицьких, монастирських, єпископських, церковних та земель, використовуваних для спекуляції або необроблюваних своїми силами тощо. Конфісковані землі утворювали земельний фонд Західної області УНР, з якою належно наділити землю всіх бажаючих, які займалися рільництвом: насамперед «жовнірів-інвалідів», що втратили здоров'я у війнах ведених Українською Народною Республікою, вдів і сиріт по тих що полягли у цих війнах або внаслідок них; інших безземельних і малоземельних рільників. Частина земель залишалася на цілі земельно-громадського господарства держави, громад та земельно-корисних економічних, культурних і добродійних заведеннях, для творення взірцевих господарств, рільничих шкіл тощо.

За роки радянської влади було здійснено 28 реорганізацій і прийнято з 1956 р. 86 постанов партій і уряду щодо подальшого піднесення сільського господарства, започаткована сталінською колективізацією, голодомором, нещадною експлуатацією виробників, знеосібленням відносин земельної власності стала причиною низької продуктивності селянської праці, зубожіння і обезлюднення українського села, стагнації сільського господарства. Це, врешті-решт, прискорило крах більшовицької імперії, підтвердило, хоч і в інших історичних умовах, висновок класика про те, що не варвари знищили Рим, а рабство.

Відносно мирний розпад комуністичного СРСР створив в Україні передумови для нових економічних і політичних реформ, метою яких було б формування національної ринкової економіки і демократичної правової держави. Причому, ці передумови в Україні були кращими, ніж в інших державах СНД [6, с. 4].

Проте практика реформування економічних, у тому числі й земельних відносин не була глибоко продуманою, економічно обґрунтованою і юридично законодавчо забезпеченою. Сталося так, що в Україні було ухвалено практично три концепції земельної реформи, які не були узгоджені між собою.

Як було сказано, на першому етапі здійснення земельної реформи Законом України «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. [7, с. 602] було вперше проголошено три форми власності в нашій країні – державну, колективну, індивідуальну (особисту і приватну) трудову власність, а Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу у народному господарстві» від 15 травня 1992 р. із наступними змінами і доповненнями [8, с. 453] визначив мету реформ на селі: «... відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури, а високий рівень соціального розвитку села основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення країни, її економічної незалежності».

В юридичній літературі пропонувалося ділити не землю, а її вартість, щоб на кожного громадянина випала однакова частка вартості. Такий підхід, природно, не був сприйнятий селянством, а концепція залишилася нереалізованою. Другий підхід до земельної реформи було закріплено в новій редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р., яким передбачено роздержавлення земель, передачу у колективну та приватну власність юридичних осіб і громадян, право на земельну частку членів колективних сільсько-господарських підприємств і працівників соціальної сфери на селі.

Наслідки поспішного і хаотичного реформування аграрних і земельних відносин показали всю неспроможність держави і її правової системи протистояти руйнуванню агропромислового комплексу України.

Нинішня ситуація в українському селі не дає будь-яких підстав для подальших експериментів із землями сільськогосподарського призначення. Необхідність оголосити мораторій на ринок землі, підготувати довготермінову програму вирішення земельного питання без «прискорення», «особливостей», «пріоритетності»: на основі Конституції підготувати законодавчу базу, після чого, визнавши і врахувавши помилки минулого, заново розпочати земельну реформу в кількох районах різних регіонів країни, і лише потім – у межах всієї України.

Список використаної літератури

1. Таранов П. *Мудрость трех тысячелетий* / П. Таранов. – М. :ООО «Фирма» «Издательство АСТ». – 1999. – С. 736.
2. Крип'якевич І. *Історія України* / І. Крип'якевич; відп. редактори Ф. Шевченко, Б. Якимович. – Львів : Світ, 1992. – С. 182.

3. Полонська-Василенко Н. *Історія України* / Н. Полонська-Василенко. – Мюнхен.: Українське видавництво. 1976. – С. 178.
4. *Історія українського конституціоналізму в фактах*. – К., 1996. – С. 24.
5. Тищик Б. *Українська Народна Республіка (1917–1920)* / Б. Тищик, О. Вівчаренко. – «Вік», 1994. – С. 8–38.
6. Стретович В. *Вступне слово до брошури В. Кампо. Українські реформи: політика і право* / В. Стретович. – К. – 1995. – С. 4.
7. *Відомості Верховної Ради України*. – 1990. – № 45. – С. 602.
8. *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 32. – С. 453.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2016.