

Стратегія земельної реформи в Україні – забезпечити національну безпеку, верховенство прав і свобод громадян

28



Олександр КОЦЮБА,
член-кореспондент НАПрН
України,
професор АМУ, завідувач кафедри
економіко-правових дисциплін
та земельного права,
заслужений юрист України



Руслана КОЦЮБА,
старший консультант
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук

Стаття 3 Конституції України закріпила найвищу вимогу: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Ця стаття Конституції в поєднанні з вимогами статей 13 і 14 Основного Закону, закріпленими відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України, заклала правові засади всіх соціальних, включаючи земельну, реформ. Відповідно стратегія реформування земельних відносин в Україні з урахуванням історичних надбань народу і конституційних вимог криється в ефективності правового регулювання земельних відносин, які є невід'ємною складовою національної безпеки України.

Для виконання цих масштабних завдань у розвитку деклараційного та конституційного права влада зобов'язана першочергово гарантувати рівність прав і справедливості у реалізації земельних відносин. Вони неодмінно мають ґрунтуватися на верховенстві права як принципі запоруки стабільності в суспільстві та дотриманні державою, щоб стати правовою, гарантією захисту земельних прав і свобод громадян, особливо в системі правосуддя, яке теж потребує негайного завершення реформування.

Мета ефективності цього правового регулювання концентрується в **єдності дій усіх учасників земельних відносин**: громадян, суспільства з його структурами, виконавчих влад – від центральної, місцевої та регіональних – до фізичних і юридичних осіб. Ефективність забезпечення правового регулювання земельних

відносин ґрунтується на таких головних принципах: 1) *збереженні права власності Українського народу на землю, закріпленого в Декларації про державний суверенітет України (1990) і Конституції України (1996);* 2) *забезпеченні високотехнологічного використання землі в усіх її формах власності.*

Наукові дослідження формування й розвитку історичних земельних відносин дали можливість зробити основний висновок, що *землекористування – головний вид земельних відносин і їхній базовий зміст, а земельна власність – головна форма відображення землекористування залежно від його змін у системі суспільних відносин.* Наприклад, історія земельних відносин знає основні види землекористування: *колективне, сімейне з його різновидами, різноманітне приватне та державне.* Усі вони породжу-

вали відповідні їм форми земельної власності, яка відображала змістовну суть того чи того виду землекористування.

Науково логічним і практично достовірним є розуміння, що землекористування як стале основоположне явище – об'єктивна постійно діюча величина суспільних відносин, бо кожна людина та громадянин або їхнє угруповання в будь-якій країні, суспільстві чи державі є користувачами землі незалежно від статусу, повноважень, посад, юридичного титулу чи інших привілеїв.

Це означає, що землекористування людини та громадянина розпочинається від народження для виконання необхідних процесів життєдіяльності: ходіння, інших видів пересування, відпочинку, використання як території, дотримання екології, охорони здоров'я, випасання худоби, забудови житла й споруд,



сільськогосподарського й інших виробництв тощо з метою забезпечення життєвих та інших похідних потреб. Вихідна й кінцева для всіх стадій історичного розвитку така **формула науково-практичних висновків досліджень земельних відносин: землекористування – це їхній зміст, а земельна власність – його форма.**

Початок єднання землекористування і земельної власності як єдиного соціального явища системно закріплено в Декларації про державний суверенітет України (1990) і Конституції України (1996). Так, у положеннях декларації конституційною більшістю єдиного законодавчого органу України – Верховної Ради – закріплено положення: **«Земля, її надра, повітряний простір та інші природні ресурси... є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян»** (Декларація про державний суверенітет України. *Історія прийняття, документи, свідчення.* – Ж.: Рута, 2010. – С. 15).

Норми цього положення Декларації закріплено в статтях 13 і 14 Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року. Проте з різних суб'єктивних причин ці історично глибоко змістовні норми про регулювання земельних відносин не знайшли адекватного розуміння в історії земельних відносин для сучасних реалій і не були сприйняті тодішніми керівниками держави. Ці політики та їхні послідовники не бажали прислухатися до висновків наукових досліджень і пропозицій громадян для узгоджених дій влади, поєднання зусиль громадян і народу в правовому регулюванні земельних відносин.

Якщо тодішньому парламенту лише частково вдалося закріпити в нормах Земельного кодексу України, прийнятого 17 грудня 1990 року (в основі він ще зберігав адміністративну структуру юридичного регулювання), деякі зміни на основі декларації, через політизацію наступних скликань Верховної Ради провідні політики держави не зуміли розробити програму єдності щодо взаємодії між громадянами і народом, з одного боку, і державою – з другого, на основі названих положень декларації і норм Конституції України, спрямованих на конкретизацію механізмів ефективного правового регулювання відносин землекористування та відносин земельної власності.

Саме тому Земельний кодекс 2001 року зберіг непомірне адміністративне регулювання, містив досить аб-

страктні спроби запровадити ринкові механізми в окремих сферах земельних відносин, щоб поступово стосувати їх на всі інші види земельних відносин. Цей кодекс був виконаний чиновниками під замовлення і має ще більші прогалини у формулюваннях земельних юридичних норм та невдалі редакції. А його застосування породило систему нових проблем, підстави для недобросовісного й навіть злочинного використання землі, здійснення рейдерства та потаємних технологій зміни земельної власності, створення тіньового ринку землі, посилення корупції, що призвело до занепаду ефективного землекористування й зuboжіння насамперед селян і всієї України.

Треба наголосити, що і в законодавчій, і у виконавчій гілках влади відсутня дієва стратегія реформування земельних відносин. У цьому контексті актуальним віддзеркаленням цих процесів у виступі Президента України Віктора Януковича є необхідність реформування різних сфер суспільного життя в Україні через їхню негайну модернізацію, і особливо реформування земельних відносин. Визнання цього факту публічно не змінює суті названих процесів з їх реформуванням, включаючи земельні відносини як центрові в системі суспільних відносин. Не визначено головне: чи піде Україна власним історичним шляхом і що її громадяни та народ отримують від запропонованих змін, спрямованих на новий виток реформування насамперед ефективного землекористування і стабільності земельної власності.

Тут є незамінною й невід'ємною історична відповідальність сучасників – громадян, громадськості як суспільства в цілому щодо розуміння кожним із них та прийняття активної участі у виконанні цієї великої місії впливу на місцеві, регіональні та центральну владу за реалізацію декларативних і конституційних засад, бо саме громадяни і суспільство найтісніше пов'язані між собою, землекористуванням і сформованою на його базі земельною власністю.

Громадяни, суспільство і права держава мають стати гарантими земельної реформи. Якщо ж не буде виконано цих функцій, то кризові явища лише посиляться. Ми вже маємо найяскравіші та найболючіші приклади наслідків порушень земельного законодавства – неспростовних трагедій, що сталися на Миколаївщині (землевласник роздав комбайном громадянина

у результаті земельного спору) та на Кіровоградщині, де новоспечений латифундист Лозинський розстріляв людину (згадаймо про трагедію, яку О. Кобилянська описала в повісті «Земля»).

Думаємо, що цю вселенську тривогу повинен сповна відчувати Президент України Віктор Янукович, бо приділив значну увагу в посланні щодо вирішення питань реформування земельних відносин в Україні найближчими роками. Це покладає на главу держави особливу відповідальність перед народом України.

Відповідальність лежить і на представниках науки. Вони зобов'язані надати достеменні дослідження стосовно правового регулювання земельних відносин на основі принципу верховенства права. Насамперед така відповідальність лежить на представниках науки адміністративного права, предмет якої охоплює організаційно-управлінські функції; галузей права щодо регулювання економічного блоку відносин і, найбільше, земельного права, які нині недостатньо досліджують проблеми забезпечення ефективності регулювання земельних відносин та визначення пріоритетів ефективного землекористування.

Як науковий керівник творчого колективу і захищеної конкурсної теми *«Проблеми реалізації земельної власності в Україні»* і співавтор цієї статті, переконаний, що настав час на державному й суспільному рівнях надавати замовлення науковцям і спеціалістам на фундаментальні розробки названої проблематики на персоналізованих договірних засадах з усіма вимогами дотримання норм національного і міжнародного права. Це забезпечувало б конкретизацію науково-практичних заходів щодо стабілізації статусу дослідників земельних відносин і їхнього цільового фінансування та відповідальності сторін за виконання договірних зобов'язань.

Існуючий порядок проведення науково-практичних досліджень не є стабільним, що зумовлює неефективність впровадження результатів. Про це свідчить стан розвитку сучасних земельних відносин. Зокрема, це підтверджується проблемами виконання названої теми, яке здійснювалося через структури державної установи, ускладнювалися етапи виконання договорів, здійснювалося непотрібне адміністрування творчих колективів з боку керівників установ, які не є професійними фахівцями в галузі земельного права, тому дослідження мало ефек-



тивні й незаконно або зупиняються, або розпорошуються та «обрастають» корупційними схемами.

У даному разі дослідження залишилися незавершеними для ґрунтовних висновків і пропозицій щодо ефективності правового регулювання землекористування та проблеми розмежування державної і комунальної власності на землю. Нинішній стан такий, що ухвалений 2004 року Закон України про розмежування державної і комунальної земельної власності фактично не виконується з суб'єктивних причин і передовсім через протидію корумпованих чиновників, котрі створюють умови для чорного (тіньового) бізнесу, протидіючи народу як суспільству і головному суб'єкту реалізації ефективності землекористування та земельної власності, розмиваючи матеріальну основу гарантій прав і свобод громадян та народу України.

На нашу думку, одне з провідних місць у регулюванні земельних відносин має зайняти самоврядна (комунальна) земельна власність з ефективним землекористуванням. Проведений розподіл землі та деформоване розпаювання відкинули Україну назад років на п'ятдесят і аж ніяк не прискорили земельну реформу. Це хибний шлях, що веде до великих суспільних конфліктів, бо лише для під'їзду до отриманих паїв треба близько 5 мільйонів гектарів землі, а це ще одна дорога в нікуди, і цією дорогою не пішли Австрія, Англія, Бразилія, Ізраїль, Канада, Німеччина, США, Франція та інші країни. Латифундистським шляхом розвитку пішла Аргентина, яка пожинає його гіркі плоди, але Україну також спонукають до нього. Неважно вирахувати, хто і з якою метою вказує на такий замовний розвиток земельних відносин в Україні.

Не краща ситуація з реалізацією приватної власності на землю та землекористування. Аналіз засвідчує, що вони розвиваються досить контрастно й лише з початковим ринком. Це не відповідає новітнім ринковим умовам високотехнологічного землеробського виробництва, не забезпечує стабільності в реалізації продукції в конкурентно гарантованому ціноутворенні. Законодавча й виконавча гілки влади не забезпечують не тільки економічної стабільності і рівноправного балансу базових чинників: енергоносіїв, заінтересованості в пошуках додаткових джерел енергетики, гарантій виконання укладених договорів на принципах справедливості й вимог міжнародних норм права тощо. Тобто поки що держава не формує

конструктивної правової ідеології соціальної значимості земельних відносин, захисту прав та свобод громадян і всього народу України.

Така невизначеність призвела до того, що в Україні фактично втрачається застосування власного прогресивного досвіду. Внаслідок незаконних дій та корупційних схем отримання тимчасової вигоди знищені й занедбані (за деякими винятками) українські державні загальновідомі програми контурно-меліоративної обробки землі, ґрунтозахисні системи землекористування і багато іншого. Руїнація меліоративних систем, особливо на Херсонщині, Миколаївщині, західних та інших областях України, завдала великих іміджевих та матеріальних збитків Україні. Зменшено значення підготовки кадрів земле-впорядної служби та контролю за раціональним використанням і охороною землі, особливо ґрунтів.

Слабо використовується апробована практика цивілізованих країн у цій сфері. Наприклад, Канада на державному рівні встановлює гарантовані ціни на енергоносії на період посівних та збирання врожаїв, пільги або дотації й гарантує та дотримується обґрунтованих договірних цін із землекористувачами на закупівлю сільгосппродукції (молоко, м'ясо, хліб тощо), створює вигідні умови кредитування тощо.

У США напрацьовано значний досвід регулювання земельних відносин щодо масштабного (і не тільки державного) підходу до розв'язання проблеми інвентаризації стану національних ресурсів. Головна увага приділена новітнім технологіям землекористування та засадам реалізації земельної власності. 1985 року Конгрес США прийняв білль про ферми – закон гарантованого забезпечення населення продовольством на основі раціонального використання землі. Найефективнішим стало поєднання розроблення і впровадження державних програм на основі договорів із землекористувачами незалежно від форм земельної власності.

Державна власність на землю в Україні також недооцінюється й дедалі більше пускається на самоплив (що нерідко спровоковане беззаконням) для подальшого нищення розроблених та ще існуючих в Україні прогресивних методів використання землі. Мета примітивна: приватизувати землі для спільного створення нових землевласників замість запровадження через відновлення поки що наявних систем землеробства й створення технологічно нових систем ефективного землекористування, щоб на цій основі формува-

ти прогресивну земельну власність і землевласників нового типу.

Політика такого поспішного реформування земельних відносин нехтує як вітчизняним національним досвідом, так і практикою розвитку країн світової цивілізації. Наприклад, США у період свого створення й перших етапів розвитку встановили 100-відсоткову приватну власність на землю. Це не дало їм належного прогресу й стабільного розвитку. І США послідовно й обґрунтовано вживали заходів для націоналізації землі та повернення значної її кількості в державну власність. Сучасне співвідношення в земельній власності там – близько 50% на 50%, а провідну стратегічну роль відіграє державна власність на землю з поступовим збільшенням її частки.

З урахуванням проведених досліджень творчий науковий колектив запропонував такі обґрунтовані підсумки його роботи:

а) визначення основних тенденцій розвитку земельних відносин у двох основних напрямках: реалізації ефективного (раціонального) землекористування і реалізації земельної власності, зумовленої таким землекористуванням;

б) формування правосвідомості громадян щодо розвитку земельних відносин через загальну й спеціалізовану форми освіти з використанням науки і практики;

в) внесення у договір досліджень розділу про їхні результати з подальшою публікацією щодо впровадження ефективного землекористування й реалізації земельної власності;

г) визначення способів практичного забезпечення захисту прав та свобод громадян і народу України на землю, включаючи судовий, а також проблем виконання судових рішень;

д) гарантування захисту авторських прав дослідників шляхом внесення відповідних положень у договір про наукові дослідження.

Запропонований аналіз проблем розвитку земельних відносин в Україні дає підстави стверджувати про актуальність розроблених у 1994–1998 роках і в новій редакції в 2001–2007 роках та опрацьованих у сучасний період сформульованих авторами *наукових моделей*:

– проекту *Концепції Кодексу законів України про землю*;

– проекту *Кодексу законів України про землю*, зміст якого становлять 835 статей, як комплексного документа про ефективне землекористування та реалізацію земельної власності в сучасних умовах розвитку України.