

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОЇ ІДЕОЛОГІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В. НОСІК
*доктор юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри земельного
та аграрного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*



18 грудня 1990 р. Верховна Рада Української РСР проголосила всю землю об'єктом земельної реформи, яка здійснюється в Україні упродовж 21 року і не має завершності з об'єктивних і суб'єктивних причин, характеризується не стільки позитивними, як негативними економічними, соціальними, правовими та іншими суспільними явищами.

Одна з причин таких наслідків земельної реформи полягає у тому, що на початку 90-х рр. минулого сторіччя в УРСР не було розроблено концептуальної моделі реформування земельних і аграрних відносин, оскільки філософська, економічна, аграрна, юридична та інші науки, а також суспільна свідомість переважної більшості громадян базувалися на ідеології та догмах марксизму-ленінізму і виявилися не підготовленими до нових соціально-економічних, правових, політичних та інших реалій, які мали місце після розпаду радянської держави.

Понад те, з проголошенням землі власністю українського народу у складних, несприятливих і неоднозначних соціально-економічних, політичних і державно-правових умовах здобуття Україною незалежності не було науково-обґрунтованої і виваженої юридичної моделі зміни радянського земельного ладу, який базувався на ідеологічних засадах націоналізації землі, єдиного земельного фонду, права виключної державної власності на землю, права землекористування громадян, підприємств, установ, організацій з адекватними адміністративними публічно-правовими методами регулювання земельних відносин.

Здійснення земельної реформи — це не лише процес перетворення існуючих суспільних земельних відносин, які утвердилися в суспільстві упродовж певного

історичного періоду, а й утвердження нових за соціально-економічною природою і правовим змістом земельних відносин, що виникатимуть у майбутньому. Тому юридична природа земельної реформи має базуватися на певних ідеологічних постулатах, від яких залежить визначення мети і завдань її проведення, а також строків і правових наслідків її реалізації. Історія земельних реформ на території України показує, що зміна земельного ладу завжди була і залишається нині надзвичайно складним соціально-правовим явищем, що потребує виваженого правового регулювання з метою забезпечення суперечливих інтересів щодо використання землі окремими особами, державою, народом, громадами.

Формування сучасної правової ідеології реформування земельних відносин має відбуватися з врахуванням того, що в історико-правових дослідженнях виокремлюють два типи земельних реформ — революційні й еволюційні. Для першого типу характерними ознаками є відмова від попереднього земельного ладу, проведення радикальних перетворень у конкретний проміжок часу, зміна принципів і методів правового регулювання розвитку земельних відносин. Другий тип земельної реформи характеризується логічним, послідовним, науково обґрунтованим, прогнозованим, юридично забезпеченим підходом до проведення земельних перетворень. За юридичними наслідками реформування земельних відносин може передбачати проведення націоналізації, конфіскації, реквізиції, колективізації, усупільнення, реституції, приватизації тощо.

Порівнюючи сьогодні основні принципи, хід та наслідки реалізації земельної та аграрної реформи в Україні з іншими державами СНД, Балтії, країн Центральної та Східної Європи, можна стверджувати, що проведення таких перетворень має свою специфіку, зумовлену об'єктивними і суб'єктивними обставинами, притаманними кожній державі [1]. Так, наприклад, Україна, на відміну від Чехії, Словаччини, Румунії, Литви, Латвії, Естонії, відмовилася від запровадження реституції земельних ділянок як способу реформування відносин власності на землю [2].

В Україні в основу земельної реформи було покладено денационалізацію землі шляхом її роздержавлення і приватизації без визначення методологічних основ, теоретичних висновків і правової ідеології щодо можливих наслідків для суспільства і держави реформування відносин власності на землю, використання й охорони землі, запровадження вільного ринку землі.

Упродовж всього періоду здійснення земельної і аграрної реформи в Україні законодавчо закріплювалися і впроваджувалися у життя як мінімум п'ять юридичних моделей реформування земельних і аграрних відносин, жодна з яких не була доведена до логічного завершення, оскільки характерною рисою для всіх цих форм утвердження нового земельного ладу в незалежній Україні є застосування взаємовиключних методологічних і науково-теоретичних основ реформування земельних відносин [3, с. 76–110]. З одного боку, всі ці моделі земельної та аграрної реформи базуються на економічній теорії додаткової вартості А. Сміта і К. Маркса та ідеології марксистсько-ленінського вчення про державу і право, з іншого — земля визнається власністю народу України і підлягає реформуванню на ринкових засадах.

Саме цим пояснюється той факт, що й сьогодні українська земельно-правова наука продовжує оперувати поняттями та категоріями радянського земель-

ного права, що призводить до консервації і метафізичного стану правової ідеології, принципів, норм та інших складових у системі земельного права України, як-от: поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, пріоритет державної власності на землю порівняно з приватною, абсолютизація принципу цільового використання земель, централізація державного управління у сфері земельних відносин, збереження виключно за державними і комунальними юридичними особами права постійного користування землею, визначення юридичної природи державного земельного кадастру, законодавче закріплення правил щодо проведення економічної оцінки земель, пріоритет землеустрою над плануванням територій, регулювання земельних відносин переважно нормами ЗК України та побудова відповідно до нього системи земельного законодавства тощо.

Водночас із цими теоретичними положеннями і законодавчими приписами в Україні розробляються протилежні за векторами методологічні і теоретичні основи сучасної правової ідеології, нові правові принципи та відповідні законодавчі конструкції у механізмі правового регулювання земельних відносин українського земельного права щодо: а) утвердження і водночас обмеження права приватної власності на землю; б) запровадження демократичних і прозорих форм та методів державного регулювання відносин власності на землю і встановлення жорстких адміністративних процедур щодо здійснення громадянами і юридичними особами прав на земельні ділянки; в) визначення вартості землі на основі нормативної й експертної грошової оцінки з одночасним запровадженням адміністративного контролю за діяльністю незалежних оцінювачів землі; г) вільного здійснення права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення з одночасним закріпленням мораторію на їхнє відчуження; г) формування ринку землі з одночасним запровадженням адміністративного контролю за його функціонуванням з боку держави.

Названі вище тенденції у реформуванні і правовому регулюванні земельних відносин підтверджують, що в Україні залишаються не визначеними методологічні і теоретичні основи правової ідеології завершення земельної реформи і регулювання земельних відносин у перспективі. В результаті за 20 років проведення земельної реформи новий земельний лад не утверджений, система земельних відносин не впорядкована, земельна реформа розтягується на невизначену перспективу і перетворюється у перманентний процес. У чинному законодавстві України не знайшли адекватного відображення положення Конституції України щодо юридичної природи права власності українського народу на землю, визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення переліку і правового статусу суб'єктів права власності на землю, гарантування щодо здійснення прав на земельні ділянки, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин тощо.

Можна назвати й інші амплітудні коливання і протилежні тенденції в економіко-правовому регулюванні земельних відносин, однак і цього достатньо для твердження, що в сучасних умовах розбудова земельно-правової системи і регулювання земельних відносин відбуваються у двох паралельних площинах,

кожна з яких має свою методологічну основу, яка не дозволяє поєднати їх між собою в одне ціле, внаслідок чого відбуваються згадані вище суперечливі, непослідовні, неефективні, хаотичні правові, економічні, соціальні явища у сфері земельних відносин.

Водночас загальна закономірність проведення земельних реформ у будь-якій країні зводиться до необхідності забезпечення реалізації основних функцій, що об'єктивно виконує Земля в природі, економіці, суспільстві. Тому реформування земельних відносин передбачає проведення комплексу інституційно-функціональних, економічних, соціальних, правових, екологічних та інших заходів, спрямованих на становлення нових за змістом і характером суспільних відносин, пов'язаних із використанням землі, розробку адекватної юридичної моделі права власності на землю. При цьому побудова нової структури суспільних земельних відносин (і відносин власності зокрема) в Україні має базуватися на дії об'єктивних законів природи, економіки, суспільства.

У сучасних умовах перспектива використання та охорони землі і розвитку земельних відносин повинна базуватися на таких методологічних і доктринальних основах: а) основним багатством нації і народу є земля з її верхнім родючим шаром ґрунту; б) визнана в суспільстві земельна власність і гарантоване право приватної власності на землю є економічною і юридичною основою свободи; в) прогресивний розвиток суспільства є можливим у демократичній, правовій державі, де визнається і гарантується право власності на землю, право на вільну господарську діяльність, самостійне виробництво капіталу та його вільну реалізацію; г) земля (ґрунт) є багатством нації і має належати народові, а не державі, на праві власності; г) земля має вартість і підлягає оцінці у процесі виробництва, розподілу й перерозподілу капіталу; д) власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі; е) вироблена на землях сільськогосподарська продукція має належати її виробнику і може бути вільно реалізована ним на внутрішньому і зовнішньому ринках; є) держава не має брати на себе роль посередника у реалізації вирощеного врожаю; ж) родючість землі постійно знижується, якщо держава позбавляє товаровиробника виробленої ним абсолютної і додаткової ренти; з) родючість ґрунту підвищується і прогресивно зростає виробництво, якщо встановлена в державі система оподаткування не передбачає ніяких інших податків, окрім земельної ренти у її грошовому вираженні.

Об'єктивація названих методологічних основ використання землі у Конституції України у вигляді імперативів, принципів, гарантій та їхня реалізація у нормах чинного законодавства дасть змогу сформувати у суспільстві таку правову ідеологію і земельно-правову систему, яка буде позитивно сприйматися суспільством і забезпечувати прогресивний економічний і соціальний розвиток українського народу.

Загальний науково-теоретичний аналіз нормативних та доктринальних джерел із питань здійснення прав на землю і регулювання земельних відносин дозволяє визначити основні тенденції і можливі перспективи правового регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України: а) зміна суті і характеру відносин власності на землю потребує застосування комплексного підходу до вибору і застосування правових форм, норм, методів, принципів регулювання відносин власності на землю з метою забезпечення балансу сус-

пільних і приватних інтересів у здійсненні права власності на землю українського народу; б) суспільне визнання і конституційне гарантування права приватної власності на землю не змінює публічного характеру відносин власності на землю; в) юридичну основу для забезпечення здійснення права власності на землю становить земельне право як складова національної правової системи; г) недосконалість сучасної земельно-правової системи зумовлює необхідність розробки нової юридичної моделі здійснення права власності на землю відповідно до Конституції України; г) розбудова й утвердження національної правової системи має здійснюватися з урахуванням сучасних процесів адаптації законодавства до правової системи Європейського Союзу.

Водночас правова ідеологія розбудови та утвердження нового земельного ладу в Україні не може не враховувати сучасних інтеграційних процесів адаптації земельного законодавства до правової системи Європейського Союзу та до вимог СОТ щодо використання та охорони землі, виходячи при цьому з національних пріоритетів у забезпеченні територіального верховенства України, державного суверенітету, продовольчої, екологічної безпеки українського народу.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ). — М., 1999. — 235 с.; *Быстров Г. Е.* Земельная и аграрная реформы в зарубежных странах. — Минск, 1999. — 195 с. ; *Polskie Prawo Rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej.* — Warszawa, 1990. — 370 s. ; Third international Conference on the Development and Maintenance of Property Rights. — Vienna, 2000. — 221 p. ; Вес пищевого хозяйства в национальном хозяйстве // Венгерское сельское хозяйство и пищевая промышленность в цифрах. — 2001. — С. 4–5.

2. Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии. Сравнительный анализ. — М. : Весь мир, 2000. — 311 с.

3. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : монографія. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.

Носік В. В. Методологічні та теоретичні основи правової ідеології земельної реформи в Україні

Анотація. У статті розглядаються методологічні і теоретичні основи правової ідеології земельної реформи в Україні упродовж 20 років, стан, тенденції і перспективи формування сучасної правової ідеології щодо розбудови системи земельного права України та правового регулювання земельних відносин в умовах запровадження ринку землі.

Ключові слова: земельна реформа, правова ідеологія, земельне право, ринок землі.

Носик В. В. Методологические и теоретические основы правовой идеологии земельной реформы в Украине

Аннотация. В статье рассматриваются методологические и теоретические основы правовой идеологии земельной реформы в Украине в течении 20 лет, состояние, тенденции и перспективы формирования современной правовой идеологии в сфере усовершенствования системы земельного права Украины и правового регулирования земельных отношений в условиях рынка земли.

Ключевые слова: земельная реформа, правовая идеология, земельное право, рынок земли.

Nosik V. Methodological and Theoretical Foundations for Legal Ideology of the Land Reform in Ukraine

Summary. The article is focused on the theoretical and methodological basis for legal ideology of the land reform in Ukraine over the past twenty years. The author describes the current situation, tendencies and the future perspectives of evolving the modern legal ideology of improving the system of the land law in Ukraine along with the legal regulation of the land relations in the course of land market implementation.

Key words: land reform, legal ideology, land law, land market.