

## ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

**Балюк Г.І.**, доктор юридичних наук, професор кафедри екологічного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент Національної академії наук України.

**Власенко Ю.Л.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Ковальчук Т.Г.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

***Анотація** В статті розглядаються історично-правові засади проведення земельної та аграрної реформ в Україні та їх вплив на сучасний стан земельних та аграрних відносин щодо ринку землі; аналізуються ризики зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення для суверенітету та незалежності України та реалізації прав громадян на землю; з метою забезпечення конституційного права власності на землю громадян України пропонується прийняти державну програму дій щодо його реалізації.*

***Ключові слова:** мораторій на купівлю-продаж земель, земельна реформа, аграрна реформа, право власності на землю, реалізація конституційного права*

***Annotation** The article deals with the issues of historical aspects of legal principles of land and agrarian reforms in Ukraine and their influence on the current state of land and agrarian relations with respect to the land market; analyzes the risks of lifting the moratorium on the purchase and sale of agricultural land for the sovereignty and independence of Ukraine and the exercise of citizens' rights to land; in order to provide citizens of Ukraine with a constitutional right to ownership of land, it is proposed to adopt a state program of action for its implementation.*

***Key words :** moratorium on land purchase and sale, land reform, agrarian reform, land ownership, realization of constitutional law*

Основна мета цієї статті – привернути увагу юристів, державотворців, політиків і всього суспільства до архіважливої проблеми збереження для нинішніх та майбутніх поколінь найдорогоціннішого українського скарбу, яким є земля. А поштовхом до її написання став той факт, що дедалі активніше лунають голоси прихильників негайного скасування в Україні мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. На сьогодні немає нестачі точок зору щодо вирішення означеної проблеми. Однак, як правило, їх озвучують економісти, аграрники, депутати, бізнесмени, експерти. Щодо представників юридичної науки слід зазначити, що питання правового регулювання земельної реформи, у тому числі паювання та розпаювання земель, формування ринку землі тощо з точки зору поняття, юридичних ознак, законодавчого забезпечення, проблем реалізації та шляхів їх розв'язання розглядалися, зокрема, на рівні монографічних досліджень такими відомими представниками еколого - та земельно-правової науки як Андрейцев В.І.[1], Гетьман А.П.[16], Заєць О.І.[4], Каракаш І.І., Єрмоленко В.М., Коваленко Т.О.[7], Костяшкін І.О.[8], Кулинич П.Ф.[9], Мірошніченко А.М.[10], Носік В.В. [14], Семчик В.І. [15], Сидор В.Д. [18], Статівка А.М. [16], Титова Н.І. [5], Уркевич В.Ю. [16], Шульга М.В.[16] та інших вчених. Не зупиняючись на їх аналізі, спробуємо висловити з цього приводу власну точку зору.

Земля, як відомо, за своїми властивостями є не тільки унікальним природним ресурсом, без якого неможливе існування 99,87 відсотків всієї фауни та флори планети. Для суспільного життя земля – фундамент, на якому базується вся система власності. Історія свідчить, що неврахування цієї обставини правлячими елітами тих чи інших країн призводило до руйнування цілих імперій та трагедій колись сильних та заможних країн.

І новітня історія, і більш давня історія Німеччини, Італії, Іспанії, Росії, США, Китаю Мексики, Болівії та й України сповнена кривавими епізодами громадянського протистояння та війн, головною причиною яких було земельне питання, ставлення пануючого класу до землі, як до звичайної речі, до рядового товару та засобу власного

збагачення. Та й сучасні драматичні події навколо Афганістану, Ірану, не так давно Сербії, Косово є лише тим фасадом, за яким приховані геополітичні бажання окремих держав здобути монополне право володіти та розпоряджатися на власний розсуд певними територіями, значення яких визначається розташуванням та властивостями наявних на них земель.

Але сьогодні ведеться дискусія щодо земель саме нашої держави... І йдеться не про якийсь звичайний товар, а про землю – стратегічний ресурс України особливого значення, джерело добробуту нинішнього та прийдешніх поколінь, фундамент державної незалежності.

Зауважимо, що уже нині одержання громадянами України земельних ділянок для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів відповідно до норм Земельного кодексу України у більшості районів, і особливо в їх обласних центрах унеможливлено. Причинами такої ситуації, перш за все, називають відсутність таких ділянок та неналежне забезпечення принципу гласності в діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Такий стан справ свідчить про порушення конституційного положення щодо рівності перед законом усіх громадян України та принципу соціальної справедливості.

Викладене вище, поза будь-яким сумнівом, свідчить про те, що головним іспитом для Українського народу на даний момент історії постало завдання консолідуватися навколо, завдяки і заради землі як основного національного багатства, показати уміння керуватися елементарним здоровим глуздом. Адже питання, яке ставиться перед нами сформульоване наступним чином: чи є у нас усіх, нині живущих громадян України, більш важливий обов'язок, щоб залишити нашу землю нашим дітям, нашим онукам і всім прийдешнім поколінням? Чи зможуть наші онуки та правнуки отримати належну їм землю у своїй країні через 10, 15, 20, 50 років? Чи спроможні сьогодні керманічі держави запобігти можливим ризикам, пов'язаним із можливістю вільно продавати і купувати землі сільськогосподарського призначення?

З цією метою пропонуємо невеликий історичний екскурс з означених проблем. Нагадувати історію слід хоча б тому, щоб бачити майбутнє. Думається, що стратегічний план витіснення українців з їх споконвічних земель почав реалізовуватися ще в 1990 році, коли Верховна Рада УРСР 18 грудня прийняла постанову «Про земельну реформу» [2], зі змінами і доповненнями, де п. 3 та п. 4 місцеві ради зобов'язували у процесі здійснення інвентаризації земель, виявити ділянки, які використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально. На підставі цієї інвентаризації повинно було бути припинено користування такими ділянками і здійснена їх передача до складу земель запасу. А вже потім – надання із земель запасу земельних ділянок тим, хто бажав відчути, або насправді відчував себе справжнім господарем на власній землі для створення селянських (фермерських) господарств, ведення особистих підсобних господарств, садівництва, городництва. З метою реформування земель був також створений і резервний фонд земель. Так, відповідно до ст. 5 Земельного кодексу України в новій редакції від 13 березня 1992 року [24], резервний фонд земель створювався сільськими і селищними радами за погодженням із землекористувачами в обсязі 15% від усіх сільськогосподарських угідь, в тому числі земель населених пунктів для подальшого надання бажаним громадянам земельних ділянок для створення селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва.

Фактично ж із земель сільськогосподарських підприємств виділялися, як правило, малопродуктивні, а то і зовсім не придатні земельні ділянки. Саме вони передавалися до земель резервного фонду, а потім, як було зазначено, громадянам.

І люди такі землі брали. Не можна говорити про те, що таких бажаючих було багато, але відсотків 10 все ж було. Однак, сьогодні слід констатувати, що ці люди так і не відбулися як вільні господарі на власній землі. Вони «згоріли» на тих схилах і мочарах, не придатних до використання. І це був перший етап знищення землеробського генофонду уже в незалежній Україні.

Крім того в статті 6 Земельного кодексу України (1992 рік) уже були зафіксовані положення про право громадян України на одержання у приватну власність земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, ведення особистого підсобного господарства, садівництва і дуже обережно про її купівлю-продаж.

25 жовтня 2001 року Верховна Рада України знову приймає нову редакцію Земельного кодексу України [3], в якому уже частина статей присвячена купівлі-продажу земель (ст. ст. 127-130, 132, 134-139). Це бажане дійство, на нашу думку, так ретельно і широко виписано, що схоже не на закон, а на відомчу інструкцію по проведенню торгів. І лише п. 15 Розділу X Перехідних положень Земельного кодексу України тимчасово до 1 січня 2005 забороняє купівлю-продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та земельних ділянок і земельних часток (паїв) власників земельних часток (паїв). В подальшому мораторій, як відомо, з року в рік продовжувався. Чому? Дозволимо приєднатися до однієї з висловлених суб'єктивних точок зору: мабуть тому, що потенційній новій команді влади необхідний був час, щоб домовитися про розподіл «між своїми» [22].

Паралельно здійснювався процес паювання та розпаювання земель відповідно до Указів Президента «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва від 10 листопада 1994 року [25] та «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 року [26].

Остаточний кінець «ідилії» у земельних відносинах настав 3 грудня 1999 року, коли Президент України Леонід Кучма видав Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» [27].

Обставлена з великою помпою реформа обмежувалася тим, що землі колективних сільськогосподарських підприємств і майно поділили на земельні та майнові паї і роздали вчорашнім членам колективних сільськогосподарських підприємств, які здали свої паї в оренду новоствореним сільськогосподарським ТОВ.

Ця аграрна, так звана реформа, була повністю подібна до сертифікатної приватизації державних промислових гігантів. Щонайменше 95% громадян України не усвідомлювали суті цих реформ. А ті, хто пропонував втілювати ці реформи, на наше глибоке переконання, і були саме зацікавлені, щоб громадяни не дуже багато розуміли в цих грандіозних незворотних майнових та земельних трансформаціях [19].

Саме тоді з громадянами треба було здійснювати тривалу роз'яснювальну роботу; максимально захистити їх інтереси, всіляко сприяти зміні мислення мільйонів українців; на державному рівні максимально протидіяти й не допустити концентрації майна (а далі й цілих галузей економіки) і земель. Однак мільйони українців, в тому числі і селян, потрібні були як юридичні транзитери величезних державних промислових об'єктів, а потім і земель колективних сільськогосподарських підприємств разом з майном на користь купки кінцевих вигодонабувачів.

Управлінський корпус держави, а також законотворчий орган – Верховна Рада України випадково чи навмисно не виконали найважливіший управлінський обов'язок – передбачити (спрогнозувати) наслідки таких дій, в цьому випадку грандіозних юридичних трансформацій майна і землі. Знищивши одним розчерком пера колективні сільськогосподарські підприємства, реформатори так і не спромоглися донині на розробку та реалізацію комплексної аграрної реформи, яка була б розрахована на перспективу і служила б передусім інтересам людей, суспільства і держави.

Після тотальної приватизації у сільськогосподарській сфері на селі з'явився новий хазяїн. Уже не правління колгоспу, а приватний інвестор одноосібно визначає кадрову політику, рівень оплати праці, кількість робочих місць, свої соціальні зобов'язання перед місцевими жителями – громадянами.

Власники нових підприємств, скориставшись також нерегульованістю земельних відносин і безконтрольністю державних органів, «зайшли» у сільське господарство тільки для власної вигоди, не маючи ні з селом, ні з селянами жодного зв'язку. Їх цікавить тільки земля як засіб і територія ведення бізнесу.

З майновими паями колишніх членів колективних сільськогосподарських підприємств людей здебільшого також ввели в оману. Як правило, початок злочинного ланцюга - підроблений протокол зборів засновників тих самих сільськогосподарських ТОВ, де фундатори голосують за продаж майна (ніяких зборів, звісно, не проводилося). Потім потрібне майно десять разів перепродавалося. А отже є «добросовісний» покупець – кінців уже не знайти. Таким чином, люди за свої майнові паї отримали лише копійки.

З початку ХХІ століття землею, аграрним бізнесом в Україні почали цікавитися великі фінансово-промислові групи. До сьогодні відбувається концентрація орендованих земельних паїв в їхніх руках. Гігантські агрохолдинги, що відсунули на узбіччя старі підприємства, фермерські господарства, активно запроваджують сучасні технології, залучають досвід передових країн – виробників сільгосппродукції, в усьому технологічному циклі використовують надпотужну сільгосптехніку. Таким чином в АПК поступово зменшується технологічно необхідна кількість робочих місць. Раніше в середньому колективному сільськогосподарському підприємстві, що мав 2,5 - 3 тис. га орної землі, було 300 - 350 працівників. Сьогодні підприємство, що використовує сучасні технології здатне такою самою кількістю працівників утримувати 10-12 тисяч гектарів сільгоспугідь. І це, підкреслимо, ще й за наявності досить трудомісткого тваринницького комплексу. І все це супроводжується стрімким зростанням безробіття на землі, руйнацією сільської інфраструктури. За всі роки не врегульоване питання соціальної відповідальності аграрного бізнесу щодо села. Держава так і не спромоглася сформулювати системну відповідь на запитання: «Як бути з цілою армією вивільнених працівників, що їх нова схема сільськогосподарського виробництва зробила зайвими на рідній землі?».

Згадується, як навесні 2015 року в приміщенні Київської школи економіки було проведено за підтримки Мінагрополітики України круглий стіл «Дорожня карта земельної реформи. Чи врятує Україну ринок землі?», який оголосили, як перше національне обговорення, на якому прозвучали різні думки [12]. Зокрема, ряд експертів висловилися проти негайного відкриття ринку землі, нагадавши, що в Україні є 1,5 млн га землі колективної власності, в якій немає власника. А отже, спочатку було запропоновано вирішити це питання. Наголошувалося також на тому, щоб мати достойну ціну, потрібен ринок земель без обмежень, але до такої лібералізації в Україні поки що не готові; необхідно продовжувати працювати над реформами, адже в нас не працює судова система, права громадян не захищені. До того ж наявні проблеми з достовірністю даних про землю в Державному земельному кадастрі і земельні ділянки можуть накладатись одна на одну; земля в Україні дешева, бо маємо низький рівень ВВП на душу населення, низькі зарплати. Тож, щоб мати високу ціну землі громадяни України повинні мати не такі низькі доходи; зазначалось, що досі не було чіткого бачення цілей земельної реформи; величезний обсяг земель перебуває у приватній власності, але власники паїв не живуть краще. Тож дорожня карта має орієнтувати на ефективне й раціональне використання земель, і ринок земель потрібен; констатувалось, що Україна – лідер з регулювання механізму використання земель і кожен сьомий українець має у власності землю. Її роздали, але потім злякалися того, що «вся земля селянам», що її скуплять іноземці, і заборонили власникам паїв розпоряджатися своєю землею, ввівши мораторій. Тепер вони можуть або передавати її за символічну плату в оренду, або віддати у спадок. Але ж діти не хочуть працювати на землі. До того ж уже померли мільйони власників, у яких не було

нащадків. Тепер це майно повертається державі. Мораторій вигідний лише великим компаніям, які виснажують землю різними культурами. І не правда, що селяни не здатні самі розпорядитися своєю землею, - зазначили експерти.

Член Національної ради реформ Данило Пасько тоді ж повідомив, що мораторієм виключено з обігу 25 млн. га земель, або активів вартістю 125 млн. американських доларів. Їх вилучили з економіки. «Мораторій – бар'єр для економічного розвитку», - заявив він.

Виникає ряд запитань: «А що, сьогодні уже визначено чітке бачення цілей земельної реформи? А що, після скасування мораторію і продажу земельного паю життя його власника стане кращим? А що, економічному розвитку держави перепорою для нього номер один є саме наявність мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення і після його скасування в державі розпочнеться «бум» економічного розвитку? А чи не забули запитати думки того, хто володіє паями і чийми правами так нині переймаються щодо мораторію?

В контексті піднятих питань цікавими є результати двох досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова ще у 2012 році: громадська думка про земельну політику і земельну реформу в Україні та думки фермерів Дніпропетровської і Львівської областей, зокрема, щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Щодо першого дослідження, то «це домінуюче негативне ставлення до купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення. Ставлення громадян до проблем розвитку ринку землі значною мірою формується й надалі формуватиметься залежно від того, наскільки послідовними і прозорими є дії влади в цій сфері та інтереси яких соціальних груп при цьому враховуються.

Більшість опитаних вважали, що питання про запровадження вільного ринку землі має бути винесене на всеукраїнський референдум, відносна більшість – мала намір проголосувати на цьому референдумі проти запровадження ринку. Найчастіше громадяни України вважали, що від ухвалення Закону про ринок земель найбільше виграють олігархи, державні чиновники, великі сільськогосподарські підприємства, колишні керівники колективних сільськогосподарських підприємств, які стали орендарями земельних паїв колишніх членів цих підприємств» [11, с.19].

За результатами другого дослідження вже «фермери зазначали, що на той час впровадження вільного ринку землі було для них вкрай невиконаним, оскільки на їх думку, значна частина власників паїв забажають продати свої ділянки великим агрохолдингам. Отже для фермерів виникає ризик залишитися без достатньої для ведення їх діяльності площі землі. Особливо це актуально для тих регіонів, де родючої землі не так багато і спостерігається певна конкуренція серед орендарів» [17, с. 23].

Цікаво подивитись як відображаються ці негативні процеси на свідомості селян сьогодні. Інтернет портал “News – Агро – Центр” наводить цікаві спостереження. Зокрема, селяни старшого віку впевнені, що теперішній занепад села, його соціальної сфери – результат злочинної змови влади з великим капіталом, спрямованої на знищення села з подальшим наміром продати спустілу землю іноземцям. До речі, така думка дуже поширена і одна з найвагоміших причин суспільного спротиву запровадження ринку землі. Іншої думки дотримується молодь: вона вважає, що рідне село втрачає привабливість, там немає перспектив – пропозицій кваліфікованої роботи, цікавих місць проведення дозвілля та інфраструктури. Тому, за останніми статистичними даними, в 6 тисячах українських селах немає молоді віком 16 - 18 років.

Найгірше в цій ситуації те, що суспільство через надто активних експертів (а правильніше говорити псевдоекспертів) нав'язують думку нібито збереження села недоцільне [13, с. 4]. Що криється за такою думкою: хибність чи непродумана шкідливість?

До того ж, не припиняється дезінформація громадян, коли в засобах масової інформації подаються лише оманливі «переваги» від продажу землі і жодного слова про

ризика, пов'язані з прийняттям такого рішення. В цілому, і це варто особливо підкреслити, маємо нині тенденцію до відродження інформаційного вакууму, який наглухо ізолює громадян від реальності як в земельно-правовій, еколого-правовій сфері, так і в цілому. А якщо і надається якась інформація, то вона, як правило дистильована, препарована, підібрана таким чином, щоб не збурювати суспільство.

Зокрема, за даними сайту Державної статистичної служби України, станом на 1 січня 2016 року в Україні, порівняно з 1990 роком, зникло 461 адміністративна сільська одиниця. Чому немає нових даних? Останніми роками збирати такі дані перестали. Мабуть знову тому, щоб не збурювати і не засмучувати людей.

Як бачимо, проголошена ще у 90-ті роки минулого століття земельна реформа в Україні виявилася чи не найтривалішою в часовому вимірі й, здається, немає їй кінця. Можна, напевне, говорити, що Україна встановила світовий рекорд за тривалістю земельної реформи. Тим часом, пристрасті навколо цієї непростой та болючої теми лише загострюються.

Враховуючи нинішню ситуацію в державі, коли люди втрачають можливість отримати роботу і достойну заробітну плату, перебувають у стані виживання, їх легко схилити до думки про обмін землі – постійного і вічного життєвого ресурсу – на гроші, за які можна якийсь час прожити. Але багато хто розуміє: «Ну продамо землю, проїмо гроші, а далі що?».

Останнім часом українцям нав'язують думку щодо необхідності запровадження абсолютно “вільного” ринку земель, мотивуючи це тим, що у світовій практиці відсутні такі регулювання, або вони з часом себе не виправдали й були скасовані. Але таке твердження не зовсім відповідає дійсності. Регулювання ринкового обігу земель є достатньо важливим питанням для більшості країн. Кожна держава у той чи інший спосіб регулює обіг земельних ділянок, виходячи з національних інтересів та конкретних особливостей. Обмеження можуть встановлюватись на державному, регіональному та місцевому рівнях. Найбільш поширеними регуляторними інструментами є: обмеження суб'єктного складу покупців з наданням переваги фізичним особам та місцевим жителям. Тобто останні зазвичай мають пріоритет при купівлі ділянки; встановлення переважного права для орендаря або власника суміжної ділянки, за умови, що він є фермером, самостійно господарює на землі та відповідає кваліфікаційним вимогам. Поширеною є практика надання пріоритетного права спеціалізованій агенції, що здійснює регулювання ринкового обігу землі. Наприклад, як Агентство сільськогосподарської нерухомості в Польщі чи Товариство з управління землями у Франції чи Німеччині. Або ж переважним правом користуються територіальні громади, якщо потенційний покупець не відповідає встановленим вимогам.

Серед обмежень практикується встановлення граничних розмірів земельних ділянок – як максимальних, так і мінімальних, з метою недопущення їх подрібнення або ж надконцентрації. Зокрема, у Польщі одна особа може мати у власності не більше 300 га, в Румунії – 100 га, Угорщині – 300 га, Данії – 150 га. А от в Австрії, Швейцарії, Італії, Іспанії, Португалії, Сербії не допускається надмірне подрібнення наділів.

До того ж, особлива увага приділяється раціональному використанню та охороні земель. Практично усі країни, які пройшли етап становлення ринкового обігу земель, мали довгострокові цілеспрямовані програми, які, крім іншого, передбачають надання пільгових кредитів на придбання ділянок місцевим фермерам. Наприклад, у Польщі таку позику можна отримати на 15 років під 2% річних, у Латвії – взяти до 140 тис. євро на 20 років під 3,3%.

Країни, які дбають про майбутнє своїх громадян, запровадили механізм придбання земельних ділянок із розстроченням платежу. Зокрема, у тій же Польщі – на 30 років при створенні нового фермерського господарства та на 20 років для розширення існуючого.

Отже, світовий досвід свідчить, що запровадження ринкового обігу земель має супроводжуватись цілеспрямованою державною підтримкою, орієнтованою на формування потужного середнього класу на селі.

До того ж сьогодні українською землею активно цікавляться іноземці. Передусім представники Індокитаю. На другому місці по активності – країни Близького Сходу. Чому так? Тому, що саме в цих регіонах очікується великий дефіцит продовольства.

Європейські та американські інвестори також цікавляться можливостями щодо українських чорноземів – чи брати в оренду, чи купувати, чи заходити в акціонерний капітал наших компаній? Однак, коли ми говоримо про продаж землі іноземцям, то слід розуміти, що частина земель України належатиме представникам інших держав.

Сьогодні серед десятків галузей економіки, за якими Україна є цікавою зовнішньому світу, на першому місці знаходиться її аграрний комплекс. Його лідерство абсолютно обґрунтовано, тому що на 0,5 процентах території земної кулі, які займає Україна, зосереджено понад 20% світового чорнозему, які Україна зобов'язана використовувати, перш за все, враховуючи інтереси Українського народу, а не вводити його в оману.

За оцінками експертів ООН, у найближчі 50 років значна частина світу буде вражена голодом. Зокрема, з оприлюдненої у 2020 році доповіді такої поважної інституції, як Global Hunger Index, йшлося про те, що на планеті (уже станом на той час) страждали від недоїдання більше мільярда людей. Найбільш високий рівень зафіксовано в африканських країнах, розташованих південніше Сахари і Південній Азії, звідки у країни Східної та Західної Європи уже сьогодні стали потужні хвилі біженців.

Глобальна продовольча криза, яка нині дедалі більше охоплює планету, несе в собі не потенційну, а реальну загрозу початку затяжного етапу перманентних локальних конфліктів, а в перспективі – і протистояння світового масштабу. Динаміка зазначених конфліктів буде визначатися тим, наскільки країни, втягнуті в це протистояння, матимуть можливість отримувати доступ до важливих для них земельних та водних ресурсів. При цьому такі конфлікти і протистояння можуть точитися не тільки у гострій – воєнній формі, а й під зовнішньопристойним виглядом «фінансової допомоги» та «інвестицій» слабозвинутим країнам із нестабільною владою, економікою та розколотою за політичною, етнічною, територіальною тощо ознаками суспільства.

Задаймося запитанням: чи не про Україну в даному разі йдеться? Адже за сучасних методів господарювання аграрний сектор України може давати до 70-80 млн. т зерна на рік. Відомо, що за такої густоти населення як у Німеччині, в Україні могли б проживати 136 млн. населення, а родючі українські чорноземи здатні прогодувати до 300 млн. осіб. Тому уже сьогодні спостерігаємо хвилі (а найближчими роками можемо передбачити – потужні хвилі) іммігрантів зі Сходу та псевдоінвесторів із Заходу (і не лише із Заходу), яких приваблюють родючі українські землі.

Незважаючи на те, що на сьогодні до Верховної Ради України внесені декілька законопроектів, які спрямовані на зняття мораторію і запровадження нового ринку землі, навіть найзапекліші прихильники купівлі-продажу сільськогосподарських земель не дійшли єдиної думки, який вигляд повинен мати ринок землі, на яких законодавчих підставах він має діяти? А тим часом ті, хто ратує за продаж землі, «піднімають ініціативу з низів». Прикладом такої ініціативи, на нашу думку, є рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) від 22 травня 2018 року, в якому мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні визнано порушенням прав людини. Суд закликав українську владу внести зміни в законодавство, які забезпечать справедливий баланс прав володільців земель сільськогосподарського призначення і інтересів суспільства в цілому [21].

Нагадаємо, що рішення ЄСПЛ було прийнято в рамках справи «Зеленчук і Цицюра проти України» [20]. Йдеться про позов, поданий жителями Тернопільської і Івано-Франківської областей, в якому вони стверджували, що мораторій на продаж

сільськогосподарських земель порушує їх майнові права як володільців таких ділянок. Заявники отримали невеликі земельні ділянки у спадщину в 2000 р. та 2004 р. і сертифікати власності відповідно в 2007 р. та 2008 р. Обидві земельні ділянки (паї) були здані в оренду. Але власники скаржилися на те, що не можуть їх продати.

У рішенні ЄСПЛ зазначив, що розпаювання (розподіл) сільгоспугідь в Україні проводилось після розпаду СРСР серед громадян, які працювали в колективних сільськогосподарських господарствах. Під приводом того, щоб уникнути перепродаж земель і концентрацію великих земельних наділів в одних руках на той час було введено мораторій на продаж.

При цьому ЄСПЛ констатував, що в жодній країні Євросоюзу подібних обмежень немає. Також суд вважає, що справа стосується загальної законодавчої ситуації в Україні і не обмежується тільки заявниками. Абсолютна заборона на купівлю і продаж сільськогосподарських земель призвела до порушення прав і Україна повинна прийняти більш збалансований закон. При цьому ЄСПЛ не присудив заявникам грошову компенсацію. Але, згідно з рішенням, у випадку «необґрунтованої затримки» з боку держави, кожному із позивачів може бути призначена винагорода у розмірі 3 тис. євро.

Таке рішення ЄСПЛ означає, що мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення порушує майнові права українців. Водночас, після прийняття викладеного вище рішення ЄСПЛ в правовому полі України з'явилась ще одна колізія. З однієї сторони, норми Земельного кодексу України прямо забороняють продаж сільгоспземель. З другої, норми ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» і норми нових процесуальних кодексів зобов'язують вітчизняні суди застосовувати при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, а також практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

До речі, в ЄСПЛ зробили акцент на тому, що суд не вимагає негайного введення необмеженого ринку сільськогосподарських земель, і що держава, як і попередньо, вибирає які заходи слід прийняти для збалансованості ситуації на ринку землі. Отже питання полягає в тому, шляхом яких саме змін піде сьогодні Україна. Чи схвалить власні закони, які убезпечать і громадян і землю? Або ж дозволить ззовні диктувати правила, як розпоряджатись основним національним багатством держави.

Звернення до міжнародного суду – Європейського суду з прав людини – справа дорога. Дозволимо собі висловити думку про те, що простий власник земельного паю фінансово не зможе оплатити такий позов. Однак ті, що готові уже сьогодні або ж готуються завтра купувати українські землі можуть собі дозволити такі витрати. І при цьому ніхто не згадає і не буде звертати увагу на те, що свого часу, а саме в 90 – ті роки минулого століття (так давно і зовсім недавно), на зорі земельної реформи виділені для ведення фермерського господарства малопродуктивні, а то й непридатні земельні ділянки в зародку перекреслили приватну форму господарювання на селі вказаних суб'єктів, а саме розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств було грубим порушенням Конституції України, яка проголошує землю загальнонаціональною власністю – власністю Українського народу. При цьому ще раз підкреслимо, щодо земельних паїв, то їх отримали 6 млн. селян. Це при тому, що на період розпаювання земель в Україні нараховувалося більше 52 млн. громадян.

Таким чином, здійснений історичний екскурс, аналіз реального стану ситуації, на наше глибоке переконання, свідчить, що мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в сучасних політичних, економічних, соціальних умовах, до того обтяжених війною, не можна знімати, оскільки правила гри нав'язують “згори”, а їх мають пропонувати “знизу” – громадяни України, адже згідно з Конституцією земля є саме їх власністю.

До того ж, в державі досі не проведена інвентаризація земель. Для прикладу, загальна площа земель на непідконтрольній території (крім АР Крим та окремих районів



Луганської та Донецької областей), які можуть бути передані в оренду фізичними і юридичними особами становить 34,2 млн. га. Однак, за договорами оренди земель офіційно обробляються лише майже 22,6 млн. га. Таким чином постійний обсяг земель, які знаходяться в тіньовій оренді, приблизно 11,7 млн. га. або 28% загальної площі сільськогосподарських земель.

Друге питання – наповнення електронного земельного кадастру. Серед недоліків кадастру багато помилок (через тривалу не публічність і їх виправлення) [6, с.1 - 4].

Ось чому, вважаємо, що враховуючи ситуацію яка склалася, усвідомлюючи зростаючу цінність землі, як однієї з головних умов існування нинішнього і майбутніх поколінь, особливого та обмеженого природного ресурсу, який має визначальне значення для утвердження державного суверенітету та зміцнення національної безпеки, нині є нагальна необхідність в розробці, перш за все, зрозумілої усьому українському суспільству державної програми дій щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційного права власності на землю.

На наше переконання програма має базуватися на наступних положеннях Конституції України: 1) земля є об'єктом права власності Українського народу; 2) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 3) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; 4) кожний громадянин має право користуватися землею, як об'єктом права власності народу відповідно до закону; 5) право власності на землю гарантується; 6) це право набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до закону; 7) власність зобов'язує; 8) власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству; 9) держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності.

Акцентуємо особливу увагу на тому, що програма – це чітко структурований документ, в якому мають бути відображені положення про те, які закони, підзаконні нормативні акти необхідно прийняти, щоб програма запрацювала, ретельно розписані ресурси, строки виконання, особи, відповідальні за виконання, форми контролю, моніторингу тощо. В програмі повинен бути виписаний результат, якого прагнуть досягнути її автори. В іншому разі – це буде черговий привід для популістських розмов.

Враховуючи, що проблеми, підняті в даній статті є надто об'ємними, автори планують продовжити їх дослідження в статті, яка буде передано до публікації в наступному номері журналу.

#### Список використаних джерел

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
2. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №10. – Ст.100.
3. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: Монографія. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. – 185с.
5. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. Науково-навчальний посібник // за ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. – Львів: ПАІС, 2005. – 368 с.
6. Іщенко Галина. Ринок сільгоспземель: був цвіт, буде і плід // Урядовий кур'єр, 26 апреля 2018 року. – с. 1 – 4.
7. Коваленко Т.О. Реалізація принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні: проблеми законодавчого забезпечення: монографія / Т.О. Коваленко. – К.: Правова Єдність, 2017. – 672 с.
8. Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія / І.О. Костяшкін. – К. – Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2016. – 429 с.
9. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 668 с.
10. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія.- – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.
11. Михайло Міщенко. Громадська думка про земельну політику і земельну реформу // Національна безпека і оборона. – 2012. – №1. – С.3-20.

12. Мораторій дивідендів не дає // Урядовий кур'єр, 24 квітня 2015 року. – С.7.
13. Не буде села – чи буде Україна? // Урядовий кур'єр, 24 липня 2018 року. – С.4.
14. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу. – К.: Юрінком Інтер, 2006.- – 544 с.
15. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / Кол. авторів за ред. В.І. Семчика.- К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 280 с.
16. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія [ А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х.: Право, 2012. – 448 с.
17. Проблеми впровадження вільного ринку сільськогосподарських земель: звіт за результатами фокус-груп // Національна безпека і оборона. – 2012. – №1. – С.21-24.
18. Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: Монографія. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2011. – 312с.
19. Смітюх Григорій. Забезпечення реалізації конституційного права власності на землю – головний обов'язок держави // Голос України, 16 лютого 2011 року – С. 11.
20. Справа “Зеленчук і Цюцюра проти України (CASE OF ZELENCHUK AND TSYTSYURA V. UKRAINA).
21. Харламов П. Земля без права // Деньги, 13 мая – 13 июня 2018 года, № 10 (372). – С. 12.
22. Хочу натрудитися на своей земле...// Голос Украины, 9 августа 2018. – С.1-3.
23. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12>
24. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12>
25. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94>
26. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95>
27. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>

## ОГЛЯД ДІЯЛЬНОСТІ І РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ У США ТА КАНАДІ

Баганець О.О., здобувач МАУП

### Baganec O.O. REVIEW OF ACTIVITIES AND REFORMS OF PROSECUTORS IN THE USA AND CANADA

***Анотація.** У статті автором здійснено огляд діяльності і реформування прокуратури у США та Канаді. Автором обґрунтовано, що в українській організації та адміністративно-правовому забезпеченні прокуратури варто поряд із визначенням чітких напрямів і форм прокурорської діяльності передбачати механізми гнучкості організаційних засад та методів прокурорської діяльності при безумовному дотриманні принципів незалежності прокурорів, прокурорської етики і запобігання конфлікту інтересів, законності і поваги до прав людини.*

***Ключові слова:** органи прокуратури, незалежність прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, реформа, правові способи захисту прокурора.*

***Abstract.** In the article, the author reviews the activities and reforms of the prosecutor's office in the United States and Canada. The author substantiates that in the Ukrainian organization and the administrative and legal support of the prosecutor's office, along with the definition of clear lines and forms of prosecutor's activity, it is necessary to provide mechanisms of flexibility of organizational principles and methods of prosecutorial activities, with unconditional adherence to the principles of independence of prosecutors, prosecutorial ethics and prevention of conflict of interests, legality and respect for human rights.*

***Key words:** prosecutor's offices, prosecutor's independence, administrative law, reform, legal methods of defense of the prosecutor.*

Просування української прокуратури у напрямі організаційного удосконалення та змін неможливе без аналізу іноземних моделей і пошуку кращих шляхів для оптимального проведення змін.

Переслідуючи ці завдання у цій статті нами буде проведено вивчення діяльності прокуратури ряду іноземних країн, чий досвід видається актуальним для України. Також особливої уваги прикладам, за якими прокуратура вже у новітній історії зазнавала модернізації та організаційної перебудови. Ці аспекти: чому і як варто модернізувати прокуратуру, буде охарактеризовано найбільш детально.