

X625.01
3-12

О.І. Заєць

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

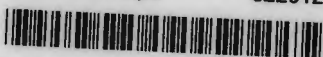


10/01/2006
3 12

1/2/06

код екземпляра

322012



О.І. Заєць

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

МОНОГРАФІЯ

X62501

УДК 349.4(477)
ББК 67.9(4Укр)407
316

Рецензенти:
д-р юрид. наук, проф. В.І. Семчик,
д-р юрид. наук, проф. В.Л. Мунтян

*Рекомендовано до друку вченою радою юридичного факультету
(протокол № 2 від 31 жовтня 2005 року)*

Заєць О.І.

316 **Правові аспекти земельної реформи в Україні : Монографія. –**
К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2006. – 185 с.

ISBN 966-594-760-5

У монографії досліджуються юридична природа земельної реформи, її правове забезпечення, генеза правового регулювання проведення земельних реформи на території України в різні історичні періоди, правовідносини у сфері земельної реформи. В результаті представлено нові наукові положення: правове забезпечення земельної реформи як перманентного процесу у житті суспільства і держави у їх взаємодії із природою, юридичні ознаки земельної реформи та її зміст, загальна мета та завдання земельної реформи. Обґрунтовується існування комплексного і універсального правового інституту – правового забезпечення земельної реформи як одного з центральних інститутів земельного права і законодавства. У роботі містяться пропозиції щодо суттєвого вдосконалення законодавства України у сфері земельної реформи.

Книга буде цікавою для наукових та науково-педагогічних працівників, студентів юридичних вузів та факультетів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також для читачів, які не байдужі до проблем відновлення ефективного використання земельних ресурсів України.

УДК 349.4(477)
ББК 67.9(4Укр)407

ISBN 966-594-760-5

© О.І. Заєць, 2006

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
Бібліотека
№ 166929

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
ВПЦ "Київський університет", 2006

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ I. Правові засади реформування земельних відносин	7
1.1. Земельна реформа як предмет правового регулювання	7
1.2. Характеристика законодавства України у сфері земельної реформи.....	34
Розділ II. Генеза правового регулювання проведення земельних реформ в Україні	63
2.1. Земельні реформи часів становлення і вдосконалення звичаєвого та писаного права на території України (IX-XVII ст. ст.)...65	
2.1.1. Розвиток та утвердження звичаєвого права як основного регулятора земельних правовідносин Київської Русі (IX-XIV ст. ст.).....	66
2.1.2. Кодифікація земельного законодавства на території України XV-XVII ст. ст.....	70
2.2. Земельні реформи XVIII-XX ст. ст. як комплексні земельно-реформаційні заходи	77
2.2.1. Секуляризаційна реформа в Україні (друга пол. XVIII ст.).....	77
2.2.2. Криза кріпацького землеволодіння та селянські реформи XIX ст. – початку XX ст.	80
2.2.3. Земельні реформи періоду революційних соціальних перетворень в УНР, УСРР та УРСР (1917-1930 р.р.).....	90
Розділ III. Правовідносини у сфері земельної реформи	103
3.1. Підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи	104
3.2. Суб'єкти правовідносин у сфері земельної реформи.....	114
3.3. Об'єкти правовідносин у сфері земельної реформи.....	126
3.4. Зміст правовідносин у сфері земельної реформи.....	137
3.5. Проблеми юридичних гарантій охорони та захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи.....	150
Висновки	160
Список використаних джерел	165

ВСТУП

Сучасна земельна реформа, що триває в Україні з початку 90-х років ХХ ст., є закономірним результатом функціонування суспільства і держави.

В ході земельних перетворень було встановлено плюралізм форм власності на землю та форм господарювання на ній, конституційно закріплено право власності на землю Українського народу, право кожного громадянина користуватися нею відповідно до закону, а також право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, невід'ємною частиною якого є земля. Реалізація зазначених прав саме і забезпечується шляхом здійснення земельно-правового реформування.

Попередні результати земельної реформи свідчать про необхідність більш ретельного наукового дослідження цього процесу з метою виявлення його дійсних причин, встановлення цілей та завдань реформування, сутності та змісту земельної реформи взагалі та сучасної земельної реформи зокрема, розробки науково обґрунтованих підходів до здійснення земельно-правових перетворень.

У монографії використані літературні джерела, присвячені науковим проблемам правовідносин, питанням визначення юридичних критеріїв виокремлення самостійних правових інститутів, авторами яких є С.С. Алексєєв, І.А. Галаган, А.П. Дудін, В.Б. Ісаков, Д.А. Керімов, В.О. Котюк, Р.З. Лівшиц, С.В. Липень, О.А. Лукашева, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Н.І. Матузов, А.Ц. Міцкевич, А.С. Піголкін, В.Н. Синюков, В.Д. Сорокін, Р.О. Халфіна, Л.С. Явич та інші. Застосовані також деякі наукові та практичні результати дисертаційного дослідження О.І. Ющика, присвяченого правовим аспектам реформи взагалі та правової реформи зокрема.

Наукові дослідження питань правового регулювання земельних відносин, що стали теоретичною основою цієї роботи, здійснювались у зв'язку із розробкою проблем земельного права (роботи Г.О. Аксеньонка, В.І. Андрейцева, С.А. Боголюбова, Б.В. Єрофєєва, Ю.Г. Жарикова, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, М.В. Шульги та інших авторів).

Наукові підходи до юридичних та економічних засад сучасної земельної реформи в Україні, використані автором, розглядалися в

монографіях, підручниках, навчальних посібниках та наукових статтях вітчизняних та зарубіжних науковців. Цим питанням присвятили свої праці такі українські вчені як В.І. Андрейцев, І. Будзилович, П.Ф. Кулинич, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, В. Трегобчук, М.В. Шульга, А. Юрченко, В.В. Юрчишин та інші. Серед російських науковців заслуговують на увагу праці О.К. Голіченкова, Б.В. Єрофєєва, Ю.Г. Іванова, О.М. Козир, Б.І. Кочурова, В.В. Петрова та інших. Окремі теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення земельної реформи в Україні досліджувалися у докторській дисертації Шульги М.В.

Історичний аспект земельно-правового реформування досліджений шляхом вивчення робіт вчених-істориків, зокрема, І.Д. Бєляєва, Л. Білецького, М.Ф. Володимирського-Буданова, Н.М. Дружиніна, С.М. Дубровського, В. Мордвінцева, Н. Ланге, Н. Полонської-Василенко, С.М. Сидельникова, М.М. Тихомирова, М. Чубатого, С.В. Юшкова та інших.

В дисертації використана спеціальна література, автори якої (С. Булигін, П.І. Гайдуцький, А.С. Даниленко, С. Ніколаєнко, Л. Новаковський, І. Шаров, І. Юхновський) акцентують увагу на практичних досягненнях та недоліках сучасних земельно-реформаційних заходів, на необхідності підвищення рівня зацікавленості громадян у їх проведенні, на нагальній потребі законодавчого встановлення належних юридичних гарантій реалізації прав суб'єктів земельної реформи.

Разом з тим, у науковій літературі відсутнє комплексне дослідження природи земельної реформи як суспільно-правової категорії, суті та змісту цього поняття, її мети і завдань, шляхів здійснення, особливо з огляду на сучасні суспільні перетворення в Україні. Актуальність і недостатня науково-теоретична розробка правових питань земельної реформи, наявність значних вад у нормативно-правовому забезпеченні цього процесу в Україні та у практичній реалізації законодавства у сфері земельної реформи обумовили тему даної монографії.

Мета дослідження полягає у поглибленні теорії земельного права науковими знаннями про правовий інститут земельного права – правове забезпечення земельної реформи та про його предмет – правовідносини у сфері земельної реформи, про особливості структури останніх та перспективи їх розвитку, про механізм реалізації прав та обов'язків суб'єктів земельної реформи. Мета дослідження конкретизується у завданнях, що полягають у ґрунтовному вивченні загально-

теоретичної, спеціально-юридичної та історичної літератури, а також практики здійснення земельної реформи в Україні; у формулюванні на цій підставі власних наукових висновків; у розробці автором пропозицій для законодавчої та правозастосовчої практики, в тому числі через подальше вдосконалення системи юридичних гарантій захисту прав зазначених суб'єктів.

Дана робота написана під науковим керівництвом доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України, заслуженого юриста України, декана юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, завідувача кафедри трудового, земельного і екологічного права **Андрейцева Володимира Івановича**.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Земельна реформа як предмет правового регулювання

Обрана тема роботи вимагає детального аналізу реформування земельних відносин як правової категорії. Та перш ніж розглянути процес реформування з точки зору права, зосередимося на його загальних особливостях та співвідношенні з іншими суспільними явищами і процесами.

Для задоволення своїх потреб людина взаємодіє насамперед з природою. Саме тут, у процесі цієї взаємодії, формується суспільне виробництво [1, с. 464]. Останнє характеризують дві сторони: продуктивні сили і виробничі відносини.

Природні ресурси, в тому числі і земля, як природні продуктивні сили порівняно із штучно створеними є більш повільними у своєму розвитку, зміні. Це пов'язано 1) з критерієм природокористування, яким в сучасних умовах є збереження (у встановлених межах) природи, "оскільки суспільство позбавляється можливості задовольняти свої потреби (в тому числі на фізичні умови існування) у зв'язку із деградацією природи як основного ресурсу для їх задоволення, на відміну від інших продуктивних сил, для використання яких характерна економічність" [2, с. 9-10]; 2) з природною властивістю природних ресурсів до самовідновлення (до певного рівня, звичайно) навіть при використанні їх за критерієм економічності. В той же час казати про абсолютну незмінність природи не можна, "так як природа еволюціонує навіть без втручання людини" [2, с. 12].

Але навіть якщо припустити, що в певний проміжок часу земля як об'єкт виробничих відносин залишається відносно незмінною, а змінюються інші продуктивні сили, без застосування яких людина не може здійснювати виробництво, земельні відносини в будь-якому випадку потребуватимуть змін. "Таким чином, не тільки природні багатства, але й окремі сили природи не можна відривати від вироб-

ничих умов, так як різний характер їх впливу на розвиток суспільства визначається існуючим технічним рівнем виробництва" [3, с. 33].

Розвиток продуктивних сил, до складу яких входить земля як природна продуктивна сила, під дією названих вище факторів є безперервним, з більшим чи меншим ступенем інтенсивності в кожному конкретно-історичний момент. Перманентний розвиток продуктивних сил так само постійно вимагає розвитку виробничих відносин, тобто відносин між людьми в процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ. В протилежному випадку між ними виникає суперечність, яка може бути вирішена лише шляхом зміни, перетворення виробничих відносин відповідно до розвитку продуктивних сил [4, с. 535]. Такий основний зміст однієї із закономірностей суспільного розвитку.

З огляду на важливість об'єкта земельних відносин – землі як основного засобу виробництва, операційної бази для розміщення поселень та продуктивних сил, місця, джерела та необхідної умови життєдіяльності людини у навколишньому природному середовищі – останні на протязі всієї історії людства належали до сфери державного управління. Управлінські функції держава здійснює різними способами, але перш за все через право, матеріалізоване в законі, оскільки саме в ньому "закріплена державна воля, яка є загальнообов'язковою [6, с. 60]". Отже, "право є в першу чергу юридичним виразом виробничих відносин [7, с. 74]", хоча як частина надбудови суспільства зазнає впливу інших складових цієї надбудови, зокрема, державних структур, політичних партій тощо. "Право не створює з нічого нові економічні відносини, але сприяє їх становленню, якщо для цього наявні відповідні об'єктивні передумови. Це означає, що право не тільки закріплює відносини, які вже склалися, але й сприяє зародженню тих відносин, до яких законодавець прагне, спираючись на реальні до того можливості, перш за все на досягнутий рівень продуктивних сил" [8, с. 16].

Обов'язковість правового регулювання базисних земельних відносин забезпечується через створювані державою органи управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів. Відносини між ними та іншими суб'єктами, врегульовані правовими нормами, також набувають характеру земельних (хоча земля в них є об'єктом опосередкованим [9, с. 328]) і належать до правовідносин надбудови.

Отже, базисні земельні відносини, будучи врегульованими правом і набувши статусу правовідносин, вступають у суперечність з продуктивними силами і об'єктивно потребують постійного вдосконалення у відповідності до вищезазначеної діалектичної закономірності. В той же час необхідність їх перетворення впливає на надбудовні відносини

ни державного управління (в широкому розумінні). Виникає нове протиріччя, вирішити яке можливо і потрібно шляхом діяльності державних інституцій по вдосконаленню земельних правовідносин, як базисних, так і надбудови (в залежності від потреб часу)¹.

Остання теза потребує уточнення. Вдосконалення, яке по суті тожне прогресу, є лише однією з форм цілісного розвитку [11, с. 35]. Крім того, до основних форм цілісного розвитку належать регрес та горизонтальний розвиток. Отже, щоб охопити всі можливі шляхи розвитку земельних правовідносин від впливом вищезазначених чинників, варто говорити про зміну або перетворення земельних правовідносин. А це є не що інше як реформа [12, с. 554].

Реформа, на нашу думку, є різновид розвитку, який здійснюється свідомо, з певною метою змінити будь-що. Такий розвиток можливий лише шляхом людської діяльності, яка відповідно носить суспільний характер. Отже, реформа можлива лише у межах суспільних відносин, тобто реформа є категорією суспільного розвитку.

Перманентність розвитку земельних правовідносин під впливом розвитку продуктивних сил та надбудови суспільства означає, що в суспільстві на протязі всього суспільного процесу здійснюються реформи, які залежно від об'єкту перетворюючого впливу – земельних правовідносин – набувають статусу земельних реформ. А оскільки реформування означає зміну шляхом реформ [12, с. 554], то земельна реформа і реформування земельних правовідносин співвідносяться як частина і ціле, як одиничне і загальне. Протягом реформування земельних відносин земельна реформа переходить із однієї якості в іншу, з одного рівня на інший. Тому розглядаючи реформування земельних правовідносин як безперервний процес, треба визначити земельну реформу як етап цього процесу. Лише з цієї позиції зрозуміле і виправдане існування двох нетотожних категорій – земельної реформи і реформування земельних правовідносин. Хоча земельна реформа є етапом, ступенем у реформуванні земельних правовідносин, етапність, поступовий розвиток притаманні і самій земельній реформі. Це наглядно буде доведено далі на прикладі сучасної земельної реформи. Взагалі ж земельна реформа може функціонувати і як одноетапний процес. Все залежить від задач земельної реформи в кожний конкретно-історичний момент

Всебічний правовий аналіз земельної реформи як моменту реформування земельних правовідносин дає можливість досягнути

¹ "З цієї точки зору, чим більше розвиненим є первинне протиріччя, чим воно гостріше і ближче до свого вирішення, тим необхіднішими стають все більш радикальні перетворення суспільних, державних та правових інститутів" [10, с. 144].

динамічність цього процесу і в той же час визначити його суть, зміст, передумови та значення для суспільства. В свою чергу реформування і розвиток земельних правовідносин, на нашу думку, є тотожними категоріями.

З вищевикладеного постає питання: земельна реформа уособлює революційні перетворення чи це є еволюційний процес? З огляду на історичний аспект цієї проблеми земельні реформи відбувались як у вигляді еволюційних процесів, так і внаслідок революційних перетворень. Історія розвитку людства спонукає також до висновку про необхідність перетворення правовідносин, в тому числі земельних, саме еволюційними методами, адже еволюція – це процес поступових безперервних кількісних змін будь-чого, що готує якісні зміни [12, с. 738]. На відміну від еволюції революція є докорінним переворотом, різким скачкоподібним переходом від одного якісного стану до іншого [12, с. 585].

Надзвичайно рідко державна влада переходить від одного суспільного стану до іншого мирним шляхом. Адже якою б прогресивною не була революція, які б гуманні цілі вона не переслідувала, наслідки залишаються однаковими: суспільство несе різного роду втрати, а в деяких випадках навіть людські жертви заради досягнення певної мети, заради абсолютної цілі змінити будь-що в суспільстві. Вже давно суспільна думка дійшла висновку, що людина – головна цінність буття, і ніяка ціль, досягнення якої призведе до страждання людини, не варта існування, або ж шляхи її досягнення повинні бути докорінно змінені.

Крім того, можливість реформування за допомогою еволюційних методів доводить і всім відомий філософський закон переходу кількісних змін в якісні. Суть його "полягає в тому, що поступові кількісні зміни, що постійно здійснюються в речах, але до певного часу не міняють їх основних рис, при досягненні меж міри призводять до якісних змін" [13, с. 195].

Отже, у наявності всі об'єктивні можливості перетворити існуючий стан речей в земельних відносинах. Необхідно лише спрямувати реформаторські процеси в потрібному нам напрямі. Одним із засобів цієї вольової діяльності є право як знаряддя держави в управлінні суспільством. Щодо землі святим має стати принцип: "Сім раз відміряй, а один раз відріж. У процесі земельної реформи точність землепорядника має бути помножена на обґрунтованість економіста та коректність юриста [14]".

Аналіз земельної реформи як правової категорії доцільно здійснювати шляхом встановлення змісту цього поняття, оскільки "в понятті як системі знань набувають певного значення не лише визна-

чення суті об'єкта думки, а і його описи і характеристики [15, с. 26])".
"Поняття як таке включає в себе: 1) момент всезагальності, 2) момент особливості, і 3) момент одиничності [16, с. 345-346]".

"В спеціальній, зокрема юридичній літературі, серед практиків та на інших рівнях правової свідомості [5, с. 30]" зустрічаються різні підходи до розуміння земельної реформи. Наведу деякі з них: 1) земельна реформа як складова аграрної реформи; 2) земельна реформа як реформування відносин власності на землю; 3) земельна реформа як належне правове регулювання земельних відносин; 4) земельна реформа і реформування у галузі охорони навколишнього природного середовища; 5) земельна реформа як комплекс заходів, спрямованих на перетворення земельних відносин; 6) земельна реформа як складова економічної, екологічної та правової реформи.

Перший підхід до розуміння земельної реформи в свою чергу поділяється в літературі на два різновиди. Автори першого, зокрема Кулинич П.Ф. [17], Трегобчук В. [18] вважали земельну реформу необхідною складовою аграрної реформи, причому "земельна реформа не має самодостатнього значення [17, с. 65]". Головною метою реформи в аграрному секторі економіки, а звідси і земельної реформи, є забезпечення виробникові сільськогосподарської продукції становища господаря землі, підвищення на цій основі ефективності агропромислового комплексу та вирішення продовольчої проблеми в країні. Завданням земельної реформи в межах аграрної реформи є перерозподіл земель із одночасним наданням їх у власність сільськогосподарським підприємствам, громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва.

Інші автори (Юрчишин В.В. [19], Семчик В.І., Погрібний О.О. [20]), розглядаючи земельну реформу як складову аграрної реформи, не доводять її вичерпності лише змінами в аграрній сфері виробництва. Маються на увазі "земельні аспекти", відпрацювання яких при проведенні перетворень в аграрному секторі економіки повинно бути особливо ретельним. З формально логічної точки зору поняття "земельна реформа" і "аграрна реформа" в даному напрямі тлумачення є частково співпадаючими.

Другий підхід заснований на твердженні, що реалізація земельної реформи передбачає реформування відносин власності. Причому деякі прибічники такого сприйняття земельної реформи (Краснов М.І. [21]) стверджують, що земельна реформа полягає у заміні виключної державної власності на землю приватною земельною власністю, відновленні категорії нерухомості, введенні купівлі-продажу землі та земельного ринку, іпотеки тощо [21, с. 53]. Але бі-

льшість фахівців (Семчик В.І. [22], Носік В.В. [23]) ставлять приватизацію, зміну форм власності на землю в основу земельної реформи, не наполягаючи на їх виключності.

Голіченков О.К. та Козир О.М. [24] суть земельної реформи вбачали у належному правовому регулюванні земельних відносин в нових економічних, політичних і правових умовах. Держава, здійснюючи земельну реформу, повинна була розробити Концепцію розвитку земельного законодавства, на підставі якої прийматимуться нові закони і інші нормативні акти, покликані врегулювати земельні відносини згідно з вимогами часу. Причому ця Концепція окрім структурного переліку нормативних актів повинна містити так би мовити, концентрований план дій по регулюванню земельних відносин, тобто спрямовувати зміст нормативних актів в певному напрямі. Відтак, зміст земельної реформи в даному її викладі полягає в розробці Концепції розвитку земельного законодавства і прийнятті на її основі необхідних нормативних актів по регулюванню земельних відносин.

Автори четвертого підходу, зокрема Іванов Ю.Г., Кочуров Б.І. [25], Крассова Г.М. [26], не ототожнюють ці два процеси. Земельна реформа за змістом, метою та завданнями, механізмом дії лише частково співпадає із реформуванням у галузі охорони навколишнього природного середовища. Вдосконалення системи раціонального використання і охорони земель – це лише один (хоча і дуже важливий) її аспект. Більшість авторів наполягає не зводити вирішення екологічних проблем лише до забезпечення раціонального використання та охорони земель, а вирішувати їх по відношенню до всього природного комплексу, в якому земля є одним з компонентів. Крім того, пропонується не відкладати природоохоронні процеси на другий план, а зробити їх одними з пріоритетних напрямів реформування земельних відносин.

Петров В.В. [27] та Шульга М.В. [28] вважали, що "земельна реформа являє собою комплекс економічних, організаційних, правових, соціальних заходів, спрямованих на перетворення земельних відносин на підставі створення різних форм власності і використання землі, включення її в систему ринкових відносин [27, с. 33]" "з метою найбільш ефективного використання та належної охорони земель для задоволення продовольчих та сировинних потреб держави і суспільства, а також забезпечення земельних інтересів людини [28, с. 27]".

Андрейцев В.І. [29] підходить до земельної реформи як до складової економічної, екологічної та правової реформи. "Як впливає із змісту Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. (з наступними змінами і доповненнями), земельна реформа спрямована на перерозподіл земель з одночасною передачею їх у при-

ватну і колективну власність, надання їй у користування юридичних і фізичних осіб з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання та охорони земель. У цьому плані земельна реформа розглядається як складова частина економічної реформи у зв'язку з переходом економіки України до ринкових відносин [29, с. 11]".

Отже, перерозподіл земель складає базу земельних перетворень, але не вичерпує заходів по реформуванню земельних відносин, хоча і об'єднує дії економічного, екологічного і правового характеру. "З цього погляду доцільне прийняття спеціального Закону України про земельну реформу і приватизацію земель, який би врегулював існуючі прогалини в законодавстві і визначив правові засади здійснення земельної реформи як складової не тільки економічної, а й екологічної та правової реформи в Україні з точки зору забезпечення ефективного використання, охорони та безпечного відтворення земель [29, с. 11]".

"На підставі викладеного можна констатувати, що земельна реформа – це врегульована спеціальним земельним законодавством системи дій різних суб'єктів та сукупність організаційних, економічних, екологічних, науково-технічних, землевпорядних та державно-правових засобів, спрямованих на докорінне перетворення (зміну) та вдосконалення земельних правовідносин відповідно до сучасних вимог розвитку суспільства і держави і забезпечення земельних потреб людини та громадян України [5, с. 18]".

Отже, маємо ряд наукових підходів до розуміння земельної реформи. Перш ніж зупинитись на оцінці кожного з них, зробимо застереження, що їх автори не розглядають земельну реформу як загальну категорію, а характеризують сучасні земельно-реформаційні процеси. Тим не менше, правильне застосування індуктивного методу (тобто сукупності пізнавальних операцій, в результаті яких здійснюється рух думки від менш загальних положень до положень більш загальних [30, с. 21]) для формування загального поняття земельної реформи на прикладі сучасного процесу земельних перетворень вважаю цілком прийнятним, зокрема, тому, що передумови сучасної земельної реформи, які відповідно вплинули на її завдання, потребували якісних змін всієї сукупності земельних правовідносин, тобто докорінного перетворення земельного ладу України.

Передумовами земельної реформи є економічні, екологічні, соціальні та державно-правові обставини (результати, наслідки) функціонування земельних правовідносин, з настанням яких виникла об'єктивна потреба проведення земельної реформи як специфічного про-

цесу докорінних якісних змін земельних правовідносин. Г.В. Плеханов відмічав, що будь-якому процесу як в природі, так і в суспільстві внутрішньо притаманна діалектика, в силу якої будь-яка причина є причиною після того, як вона була наслідком, і всякий наслідок в свою чергу стає причиною².

Далі будуть наведені причини земельної реформи переважно земельного характеру. Нагадаємо, що сучасні земельні перетворення тісно пов'язані з іншими реформаційними процесами у нашому суспільстві. Тому передумови земельної реформи взаємообумовлені причинами інших суспільно-правових перетворень.

Отже, до передумов сучасної земельної реформи в Україні належать:

а) соціально-економічні передумови: надмірна монополізація державою власності на землю, що фактично замінила проголошену націоналізацію землі; відсутність плати за землю як одного із засобів збереження, відновлення та поліпшення природного стану земель країни; відсутність у працівників мотивації до інтенсивної праці на землі, дбайливого відношення до неї як до основного засобу виробництва, операційної бази для розміщення поселень та продуктивних сил, місця, джерела та необхідної умови життєзабезпечення людини;

б) соціально-екологічні передумови: деградація (зниження родючості) ґрунтів у результаті забруднення земель відходами промисловості, іншими шкідливими речовинами; ерозії ґрунтів (вітрової, водної); радіоактивне забруднення земель; випуск сільськогосподарської продукції з перевищенням гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин; розвиток хвороб; підрив генофонду природи і людини;

в) еколого-економічні передумови: нераціональне розміщення галузей народного господарства по території України; екстенсивність ведення сільського господарства і, як наслідок, надмірна розораність земель;

г) державно-правові передумови: законодавче закріплення права виключної державної власності на землю, повноважень громадян і організацій лише щодо права користування земельними ділянками із заборотою одержання нетрудових доходів, безплатного користування; неефективність державного контролю та нагляду за раціональним використанням та охороною земель, державних заходів по збереженню, відновленню та поліпшенню стану земель в Україні.

Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. із наступними змінами та доповненнями "Про земельну реформу" [202] завдання земельної реформи вбачала у перерозподілі земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у

² Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. – Т. 2. – С. 153. (В кн.: [32, с. 20]).

користування підприємств, установ і організацій, але аналіз законодавства у сфері земельної реформи свідчить про більш широке коло завдань сучасної земельної реформи.

З огляду на передумови та в результаті аналізу сучасного законодавства завданнями земельної реформи в Україні вбачаються 1) запровадження різних форм власності і господарювання на землі та забезпечення їх рівноправного розвитку, підвищення ефективності праці на ній, 2) відновлення та поліпшення природного стану земель всіх категорій, 3) створення ефективного та економічного державного апарату управління в галузі раціонального використання та охорони земель, 4) розробка і прийняття необхідної кількості нормативних актів, які регулювали б процес земельної реформи та післяреформаційні земельні відносини за принципами ефективності, економічності та корисності³.

Завдання сучасної земельної реформи відповідають чотирьом основним напрямам реформування, тобто чотирьом напрямам діяльності держави в особі уповноважених нею органів та інших суб'єктів по зміні земельних правовідносин⁴ та правових норм, що їх регулюють. Такими напрямками є економічний, екологічний, інституційно-функціональний та правотворчий. З цих позицій слід оцінити деякі з вищенаведених підходів, недоліком яких є надто вузьке визначення поняття або, іншими словами, одноаспектність розуміння проблем земельної реформи.

Наприклад, ототожнення земельної реформи з реформуванням відносин власності на землю є явно звуженим. Реформування, перетворення цих базисних відносин як процес і встановлення плюралізму форм власності на землю і пов'язані з нею засоби виробництва як кінцева мета цього процесу займають значну частину земельної реформи. Значення реформування відносин власності полягає в тому, що результатом його має стати *створення умов* для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання і охорони земель.

³ Ефективність правової норми – це співвідношення між фактичним результатом її дії і тією соціальною ціллю, для досягнення якої ця норма була прийнята... Корисність – це співвідношення очікуваних та побічних результатів, що виникають, як правило, поза передбаченням законодавця... Економічність – співвідношення між досягнутим результатом та застосованими для його досягнення засобами" [33, с. 394-396].

⁴ "Реформа – це зміна стану суспільства та умов його життєдіяльності шляхом перетворюючої діяльності державного апарату, що по суті є державним управлінням" [10, с. 15].

Саме цим сучасні земельні реформи в Україні і країнах Східної Європи відрізняються від дореволюційних земельних реформ, при проведенні яких головним завданням була не зміна форм власності на землю, не реформування відносин власності в цілому, а лише заміна одного власника землі на іншого, зміна суб'єкта відносин власності, а також післяреволюційних реформ в Україні та Росії, коли була встановлена єдина форма власності на землю – державна.

Реформування відносин власності на землю, яке здійснюється шляхом приватизації земель, а також платного їх відчуження із державної власності у приватну шляхом укладення цивільно-правових угод, входить до економічного аспекту земельної реформи, але не вичерпує його. З прийняттям перших нормативних актів у сфері земельної реформи перетворенню підлягали і відносини користування землею (мається на увазі користування не на титулі права власності). Зокрема, відновилась орендна форма користування землею, яка довгий час була заборонена. Крім того, надання земельних ділянок у користування увійшло до процесу масового перерозподілу земель державної власності як основного заходу земельної реформи. З метою створення фонду вільних земельних ділянок для перерозподілу активно застосовувались процедури вилучення земель, створення та використання резервного фонду. Виконанню економічних завдань реформування слугували і заходи по інвентаризації земель, обліку бажаючих отримати земельні ділянки громадян, процес грошової оцінки земель та інші.

Очевидно, якщо реформування відносин власності на землю не вичерпує економічних сторін земельної реформи, то воно не може бути ототожене і з земельною реформою в цілому. Основу економічного напрямку земельних реформ всіх часів складав перерозподіл земель, зміст якого змінювався в залежності від поточних потреб. "...В переломні періоди розвитку суспільства той чи інших перерозподіл засобів виробництва – передача їх суспільству, окремим індивідам або визначеному колективу – передує виробництву"⁵.

Щодо місця, яке займає реформування відносин власності в процесі здійснення земельної реформи, то в сучасних умовах справедливо поставити його на один рівень з реформуванням природоохоронних процесів, оскільки, як вже раніше відзначалось "земля виконує в житті людини єдність трьох функцій: економічної, соціальної і екологічної. Саме за таких умов і можливо забезпечити правове регулювання земельних відносин з точки зору безпечного існування людини у навколишньому природному середовищі [34, с. 87]". Ні для

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 12. – С. 722. (В кн.: [8, с. 17]).

кого не секрет, що саме зараз із загостренням загальнодержавних кризових явищ до них приєдналися і екологічні негаразди, які існували ще до цього, але довго приховувались і саме зараз стали очевидними.

Зупинити науково-технічний прогрес, а звідси і взаємодію людини і природи неможливо. "...Природокористування та охорона природи – це не дві самостійні форми взаємодії суспільства і природи і навіть, як прийнято говорити, не дві сторони однієї медалі, а єдина складно-підпорядкована задача управління природокористуванням у процесі виробничої діяльності" [2, с. 10]. Людство повинно змінити характер цих відносин. Тому вважаю справедливим і необхідним до впровадження вищенаведені пропозиції ряду авторів стосовно природоохоронних аспектів земельної реформи.

Зміст екологічного напрямку земельної реформи сьогодні полягає у наявності таких заходів: частини процесу масового перерозподілу земель, що стосується припинення права користування землею у зв'язку із порушенням вимог щодо її раціонального використання і охорони; інтенсифікації технічних, технологічних та організаційних заходів поліпшення якісного складу ґрунтів за безпосередньої участі вищих та центральних органів державної влади, які є одночасно відповідальними за результати таких заходів.

В ході роздумів про зміст екологічного напрямку земельної реформи виникає запитання: яким чином розділити землеохоронні заходи як частину процесу земельної реформи та ті, які до нього власне не належать? Складність відповіді на це питання об'єктивно обумовлена високим рівнем розвитку продуктивних сил у світі на сучасному етапі та, як наслідок, значним впливом людини на навколишнє природне середовище, в тому числі і на землю. Адже у високорозвинутих країнах, де земельний лад не потребує такого координального реформування, як у нас, існує все та ж проблема захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу людини, а в кінцевому рахунку і людини, так би мовити, від самої себе. Тому стан постійної готовності захищати землю від руйнування повинен стати нормою життя країни.

На наш погляд, потреба у реформуванні відносин по охороні землі виникає тоді, коли існуюча система їх охорони не забезпечує такого стану земельних ресурсів, який можна вважати якісним⁶, коли не виконується завдання охорони земель – "збереження та поліпшення ґрунтів, попередження деградації та порушення земель від ерозії,

⁶ "Під якість природного середовища розуміють такий стан його екологічних систем, при якому постійно забезпечуються процеси обміну енергії та речовин між природою та людиною на рівні, що забезпечує відтворення життя на землі" [35, с. 125].

інших несприятливих наслідків господарської діяльності [36, с. 118]". Якісний стан земельних ресурсів має визначатись через систему показників, які називають нормативами якості⁷. Стосовно земельних ресурсів такими показниками сьогодні є нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у земельних ресурсах (ст. 33 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [164]), нормативи якісного стану ґрунтів, гранично допустимого забруднення ґрунтів, показники деградації земель та ґрунтів (ст. 165 Земельного кодексу України (далі-ЗКУ) від 25 жовтня 2001 р. [162]).

З часів СРСР залишились ряд державних стандартів та нормативів, які в сучасних умовах дають змогу визначати якісний стан ґрунтів: ГОСТ 17.4.1.02.-83 "Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения" [37], Предельно допустимые концентрации пестицидов в почве (ПДК) (Список № 2) [38], Предельно допустимые концентрации пестицидов в почве (ПДК) (Список № 3) [39], Предельно допустимые концентрации веществ в почве (ПДК) тощо [40].

Отже, система нормативів якості земельних ресурсів має бути сформована таким чином, щоб це давало змогу визначати різні ступені (рівні) погіршення якості ґрунтів, від яких залежатиме необхідність застосування тих чи інших землеохоронних заходів, в тому числі і проведення земельної реформи. Виявлення такого рівня погіршення якості земельних ресурсів, відновити який у межах існуючих землеохоронних відносин не можливо, є підставою для реформування землеохоронних відносин, яке має полягати 1) у *інтенсифікації* заходів по поліпшенню якісного стану земель за обов'язкової участі держави, де остання виступає їх ініціатором, організатором, контролюючим суб'єктом та здійснює їх матеріально-фінансове забезпечення, 2) у вдосконаленні системи охорони земель в Україні, що склалась на час проведення земельної реформи, або її окремих частин. Реформаційність таких заходів повинна полягати у здійсненні їх у масштабах всієї країни, зміні, вдосконаленні засобів та способів впливу на землю відповідно до досягнень науково-технічної революції, а також у докорінному поліпшенні якісного стану земель як об'єктів цих відносин, інших змінах елементів землеохоронних правовідносин.

⁷ "Нормативи якості – гранично допустимі норми впливу на навколишнє природне середовище антропогенної діяльності людини (господарської, рекреаційної і т. п.)... Нормативи якості не відносяться до правових норм. Це норми технічного та техніко-економічного характеру і самі по собі вони не мають юридичної сили... Норматив стає обов'язковим і має юридичну силу з моменту затвердження його компетентним органом" [35, с. 127].

Нарешті, заслуговує на увагу така важлива складова земельної реформи як вдосконалення державного управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів в його широкому розумінні, що в сучасних умовах полягає у поліпшенні організації і розподілі, уточненні компетенції вищих, центральних і місцевих органів управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів, державних органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яким сьогодні надані широкі повноваження щодо управління земельним фондом.

Ця частина державного апарату має бути посередником між матеріальними правовими нормами і їх реалізацією при проведенні земельної реформи та у земельних правовідносинах, але в деяких випадках виступає як гарант виконання тих правових норм, реалізація яких не потребує безпосереднього втручання держави. Недосконалість державного управління у сфері використання і охорони земельних ресурсів очевидна, інакше ми не зустрічали б такої кількості нарікань про самовільне зайняття земельних ділянок та відсутність реакції на це з боку влади, скарг про затримку або несправедливий розподіл земельного фонду між бажаними тощо [256, 257, 258].

Такий напрям земельної реформи об'єктивно необхідний перш за все тому, що реформа – це перетворююча діяльність держави, яка здійснюється через уповноважені нею органи. В залежності від практичної доцільності держава може створюватися спеціальні органи, основним обов'язком яких буде здійснення земельної реформи. Але земельна реформа може забезпечуватись також і у межах існуючої системи державних органів: вони наділяються додатковими функціями, обов'язками у сфері земельної реформи. В той же час навіть при створенні спеціального органу у сфері земельної реформи до цього процесу мають залучатися і інші державні органи, оскільки земельна реформа як комплексне суспільне явище охоплює всі види діяльності держави: правотворчу, правоустановчу та правозастосовчу. Тому в ході земельної реформи важливо правильно визначити та розподілити обов'язки між органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами місцевого самоврядування у цій сфері.

Під час реформування системи органів державного управління (у широкому розумінні) у сфері використання та охорони земельних ресурсів слід враховувати також і те, що їх неефективна діяльність у зазначеній сфері у дореформаційний період є однією з передумов проведення земельної реформи.

З огляду на вищезазначене розуміння реформа, якщо реформуванню підлягають інститути держави, то, очевидно, державний апарат виступає в якості суб'єкта і об'єкта реформування. Реформуван-

ня державних інститутів, що необхідно обумовлює реформування інститутів публічного права, є разом з тим зміною правової форми як такої, що й виступає як правова реформа [10, с. 76]. "...Правова реформа має сенс тільки як державно-правова реформа, що передбачає поряд із зміною, так би мовити, правової матерії відповідне перетворення державних структур... Таким чином, правова реформа...виступає як зміна державним апаратом законодавчих, адміністративних і правоохоронних державних інститутів, умов та порядку їх функціонування, і відповідно, зміна відповідних загальних функцій державного управління" [10, с. 77].

Застосовуючи це до земельної реформи, робимо висновок, що до її складу входить частина правової реформи, що стосується зміни земельних відносин по державному управлінню у галузі використання та охорони земельних ресурсів. "Однак, якщо мова йде про реформування суспільних інститутів громадянського суспільства, і, відповідно, про зміну відповідних приватно-правових інститутів, остання (зміна – О. З.) виступає як правове забезпечення реформи названих суспільних інститутів... " [10, с. 75]. Автор разом з тим не виключає існування приватно-публічних галузей права (яким, зокрема, є земельне право). "Тому наведений... поділ перетворень правового характеру на правову реформу та правове забезпечення реформування інститутів громадянського суспільства не відображає всієї складності взаємодії та взаємопроникнення названих сторін. В реальному житті правова реформа нерідко вплітається в соціальні реформи, і навпаки" [10, с. 76].

Отже, логічно, що до складу земельної реформи входить діяльність державних органів по нормативно-правовому забезпеченню земельної реформи, а також діяльність по нормативно-правовому регулюванню післяреформаційних земельних правовідносин (саме складової, а не всієї земельної реформи, як пропонувалось у одному з підходів, оскільки система матеріалізованих в законодавстві норм без їх впровадження в життя нічого не варта). Остання включає нормативно-правове регулювання всієї сукупності післяреформаційних земельних відносин, як тих, які потребують перехідних правовідносин реформаційного характеру для їх реалізації, так і тих, які можуть бути безпосередньо реалізовані у межах земельних правовідносин. Наявність такого напряму земельної реформи визнається і в юридичній літературі [41, с. 77].

(Так як земельне право – це публічно-приватна галузь (що в сучасних умовах пов'язано із застосуванням до земельних правовідносин субординаційних та координаційних методів правового регулювання) [42, с. 38], то і земельна реформа має бути зміною публічно-приватних інститутів земельного права та відповідних їм земельних

правовідносин. Тобто земельна реформа включає державно-правовий аспект реформування та діяльність по правовому забезпеченню земельної реформи. В той же час ці два аспекти реформування є частково співпадаючими, бо вони обидва включають діяльність по зміні змісту правових норм, правотворчість⁸. Аналіз законодавства у сфері земельної реформи свідчить про те, що правотворчість у різних напрямках земельної реформи не здійснюється окремо, вона взаємопов'язана. Тому доцільніше відносини правотворчості у сфері земельної реформи віднести до одного напрямку земельної реформи, а діяльність по реформуванню державного управління земельними ресурсами – до іншого.

Підсумовуючи думки фахівців, погоджуємося з тим, що земельна реформа – це комплексне явище. Ми визначили складові або напрями земельної реформи, в межах кожного з яких відбувається свій реформаторський процес з притаманними йому метою, завданнями, етапами, засобами, способами і методами здійснення, очікуваними результатами і наслідками.)

Що стосується земельної та аграрної реформи, можна вести мову про співвідношення цих понять, але ні в якому разі не визначати земельну реформу через аграрну чи навпаки. Це пов'язано з тим, що аграрна реформа має такий же комплексний характер, як і земельна. Сільське господарство – одна з галузей економіки, яка регулюється державою через право та державний апарат і здійснює вплив на навколишнє природне середовище.

Погоджуючись з Юрчишиним В.В., Семчиком В.І. і Погрібним О.О., які наполягали на земельних аспектах аграрної реформи, не менш вірним здається вираз – аграрні аспекти земельної реформи. Такі висновки засновані на наявності в земельному фонді країни земель сільськогосподарського призначення, які є основним засобом виробництва в сільському господарстві, об'єктом аграрно-земельних відносин, що підлягають реформуванню. Тому неточним є твердження Кулініна П.Ф. про земельну реформу як складову аграрної реформи, оскільки відразу ж виникає питання: відносини, об'єктом яких є землі несільськогосподарського призначення, реформуванню не підлягають? Позитивна відповідь на це запитання підтверджується як законодавством (згідно з п. 1 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу" всі землі України оголошені об'єктом земельної реформи), так і практичною необхідністю раціонального вико-

⁸ Правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, спрямована на створення, зміну або відміну правових норм шляхом прийняття нормативно-правових актів" [43, с. 241].

ристання та охорони всіх земель України [259]. Єдине, що має значення для визначення земельної реформи – це пріоритетність реформування відносин, об'єктом яких є землі сільськогосподарського призначення, оскільки вирішенням продовольчої проблеми в країні залежить від ефективності використання земель саме цієї категорії. Законодавство України у сфері земельної реформи відобразило цей пріоритет [161, 162, 191, 195, 197].

В процесі встановлення змісту та визначення земельної реформи як предмета правового регулювання вважаю необхідним розглянути точку зору законодавця на цю проблему. Як відмічалось, Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" визначила земельну реформу складовою частиною економічної реформи в Україні з відповідними завданнями та метою. З огляду на всю сукупність нормативних актів у сфері реформування земельних відносин, зазначу, що саме економічному аспекту земельної реформи законодавець надає перевагу. І це не випадково, адже матеріальний добробут країни завжди стояв і стоятиме на першому місці в кризові періоди життя суспільства. Але екологічний та державно-правовий аспекти земельної реформи також знайшли в законодавстві своє відображення, хоча і не мають такого детального правового регулювання, як економічний аспект. Та, на нашу думку, це питання часу. Важливим є те, що законодавство у сфері земельної реформи має вплив на теоретичні міркування фахівців з приводу суті та змісту земельної реформи. Це, звичайно, не означає, що всі вони безумовно погоджуються з думкою законотворця, але дискусії відбуваються саме навколо точки зору останнього. Такий стан речей є закономірним, адже правова теорія не може існувати окремо від законодавства та практики його застосування. Але, здається, науковець не повинен і обмежуватись лише аналізом законодавства з тієї чи іншої проблеми, будуючи на цьому свої висновки. Тому вірним з точки зору наукових методів вивчення певних явищ є визначення земельної реформи, розроблені Андрейцевим В.І., Петровим В.В. та Шульгою М.В.

Окреслені напрями земельної реформи, на нашу думку, є загальними і можуть бути притаманні реформуванню земельних правовідносин на будь-якому його етапі. Звичайно, земельна реформа як суспільне явище має і інші аспекти (напрями впливу): соціально-ідеологічний, політичний, моральний тощо. Але сфера правового впливу на земельні відносини та їх перетворення є обмеженими. Напрями реформаційної діяльності повинні бути обмежені змінами у правовому режимі земель різних категорій та нормотворчою діяльністю по їх забезпеченню. Правовий режим включає правове регулювання права власності на землю та права користування землею,

державного управління у сфері використання та охорони земель, правову охорону земель.

Реформування земельних правовідносин може відбуватись шляхом будь-якої комбінації зазначених напрямів земельної реформи. Зміст заходів (діяльності) у кожному напрямі також може бути різним. Як наголошувалось, це обумовлено причинами, наслідком яких є та чи інша реформа. Особливо наглядно це ілюструє огляд генези реформування земельних правовідносин.

Ініціатива щодо запровадження реформаційних перетворень може належати як державі, так і іншим суб'єктам суспільних відносин. Історії відомі реформи як "зверху", так і "знизу". Історичний досвід проведення земельних реформ в Україні свідчить про те, що ініціатива у їх проведенні переважно належала державі. Але важливо не стільки кому належала ініціатива здійснити те чи інше перетворення, скільки підготовленість, всебічна обґрунтованість земельної реформи. Особливо заслуговує уваги думка так званих "низів", тобто населення країни, щодо основних напрямів земельних перетворень. Процедура виявлення думки громадськості є свідченням демократичного режиму країни. Для України це повинно мати особливе значення ще й тому, що земля згідно з Конституцією України (ст. 13) [150] є об'єктом права власності Українського народу. Нажаль, досвід реформування свідчить про інше.

Але в будь-якому випадку держава як єдина організація, уповноважена суспільством управляти його життям для запобігання виникненню протиріч, має регулювати реформаторські процеси відносно землі. Якщо державна воля спрямована на суспільні реформи, це повинно в першу чергу відобразитись у праві. Отже, розробку і прийняття правових норм, виражених у нормативних актах, можна назвати першим ступенем реформ у суспільстві.

Таким чином, всі об'єктивно можливі напрями земельної реформи, передбачені і врегульовані правовими нормами, тим самим набувають правової форми. "Правова форма..., будучи сукупністю правових норм і правових інститутів, органічною частиною системи права, являє собою абстракцію... [44, с. 81]". В той же час правова форма охоплює собою все різноманіття змісту реформаційної діяльності, виступає як закон [10, с. 24]. З огляду на сучасну земельну реформу, можна констатувати, що реформування земельних відносин передбачається здійснювати за допомогою різних правових форм [5, с. 30]".

Земельна реформа здійснюється державою шляхом перетворюючої цілеспрямованої діяльності державних органів. В діяльності держави можна виокремити три форми, в рамках яких воно безпосередньо взаємодіє з правом, впроваджуючи у життя свою волю за допомогою видання правових актів: правозастосовчу, правоустанов-

чу та правотворчу діяльність [45, с. 16]. Окреслені напрями земельної реформи охоплюють всі форми діяльності держави і охарактеризовані нами як правові. Діяльність державних органів визначається також і як процесуальна. Вона завжди здійснюється у процесуальній формі, під якою розуміють специфіку системи нормативних основ процесуальної діяльності, що полягає в особливостях суб'єктивних прав і обов'язків її учасників, режиму, порядку розвитку і здійснення цієї діяльності, а також процедури видання і реалізації передбачених процесуальних актів [45, с. 64].

Отже, земельна реформа здійснюється у процесуально-правовій формі, яка в залежності від змісту поділяється на види, що обумовлені напрямими земельної реформи.

Значення цієї закономірної ознаки земельної реформи на будь-якому етапі реформування має бути належно оцінене: саме за допомогою процесуально-правової форми і можливі поступові, поетапні зміни у земельних правовідносинах, що визначені нами як еволюційні. Тому роль держави у правотворчому напрямі земельної реформи – забезпечити поступовість земельно-правових перетворень шляхом чіткого та обґрунтованого встановлення напрямів, етапів та процедур земельної реформи, прав та обов'язків суб'єктів цього процесу, форм процесуально-правових документів тощо.

Земельній реформі притаманна етапність двоякого роду: по-перше, етапність перебігу конкретних правовідносин у сфері земельної реформи, обумовлена процесуально-правовою формою їх здійснення, по-друге, етапність земельної реформи в цілому як складного суспільного процесу. Останнє передбачає черговість здійснення її основних заходів і може бути обумовлене: 1) змістом законодавства у сфері земельної реформи, якщо воно передбачає певну кількість стадій його реалізації; 2) етапністю розвитку самого законодавства у сфері земельної реформи, що впливає на поділ цього процесу на певні стадії, у межах яких реформаційні заходи характеризуються відносною єдністю цілей, завдань, змісту, засобів та способів їх реалізації.

Визначені передумови і завдання сучасної земельної реформи, напрями земельно-реформаційної діяльності та її форма дозволяють окреслити загальну мету⁹ земельної реформи і відповідно реформування земельних правовідносин. Нею, на нашу думку, є *відновлення ефективного використання земельних ресурсів України*. Застосування узагальненого терміну "ефективний" в даному випадку є ви-

⁹ "Мета, таким чином, являє момент самої діяльності, в якій фіксується вибір даною владою тієї чи іншої спрямованості цієї діяльності, як її вільне самовизначення, обумовлене зазначеною означеною вище необхідністю" перетворення земельних правовідносин [10, с. 96].

правданим, адже вживаючи його у значенні "дієвий, такий що дає ефект" (звичайно, позитивний), ми можемо сконцентрувати в ньому всі очікувані наслідки, результати перетворюючої діяльності на тому чи іншому етапі реформування земельних правовідносин.

В літературі неодноразово доводилось, що задоволення потреб людини є метою будь-якої людської діяльності. "У відповідності до принципів системного аналізу засоби досягнення мети розглядаються як її підцілі. Вони, в свою чергу, стають цілями для наступного нижчого рівня ієрархії [2, с. 9]". Отже, визначена нами загальна мета земельної реформи – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України – є підціллю або ціллю другого рівня по відношенню до мети задоволення потреб і законних інтересів громадян та їх організацій по відношенню до землі. Критерій досягнення мети¹⁰ земельної реформи пов'язаний із специфікою цього процесу як цілеспрямованої перетворюючої діяльності державного апарату і полягають у належному плануванні здійснення земельної реформи з боку зобов'язаних державних органів. В сучасних умовах мета земельної реформи та її критерії обумовлені об'єктом правового регулювання – землею, яка повинна розглядатись як комплексний чинник людського існування.

Тут варто поставити питання про співвідношення мети земельної реформи та мети земельних правовідносин до і після її проведення. Всі підходи до визначення мети останніх можна узагальнено звести до забезпечення ефективного використання земельних ресурсів України. Різниця між метою земельної реформи і земельних правовідносин, на наш погляд, полягає в тому, що в межах останніх земельні ресурси вже використовуються ефективно (раціонально, за цільовим призначенням, охороняються тощо). Мета їх в тому, щоб зберігати і підтримувати такий стан використання земель. Потреба у змінах виникає тоді, коли цей баланс порушується, коли в межах існуючих земельних правовідносин не можливо забезпечити ефективне використання земельних ресурсів. На зміну земельних правовідносин приходить земельна реформа, мета якої – відновити порушену рівновагу, тобто відновити ефективне використання земельних ресурсів України. Отже, цілі земельної реформи і земельних правовідносин до і після неї є однорівневими цілями по відношенню до мети задоволення потреб і законних інтересів громадян та їх організацій.

¹⁰⁾ "Критерій в загальному випадку доповнює ціль та вказує на ефективний спосіб її досягнення. Він є немов би представником системи при цілі підсистеми, і його функцією є забезпечення того, щоб шлях, обраний для досягнення цілі системи, не суперечив загальній цілі системи і не входив у суперечність з цілями інших підсистем" (Черняк Ю.І. Системний аналіз в управленні економікою. – М., 1975. – С. 103. (В кн.: [2, с. 9]).

Таким чином, мета земельної реформи вказує на приналежність останньої до сфери земельних правовідносин, і в той же час на особливість цього процесу, який, власне, опосередковує земельні правовідносини різної якості, є своєрідним перехідним етапом у їх функціонуванні.

Мета земельної реформи в кожний конкретно-історичний момент має специфічні засоби її досягнення, які є цілями третього порядку. В законодавстві їх називають завданнями земельної реформи. Вони і визначають безпосередні напрями діяльності по реформуванню земельних правовідносин, наприклад, як це було зроблено по відношенню до сучасної земельної реформи.

Безумовно, мета земельної реформи має бути законодавчо закріплена. Але навіть після цього, а також після її конкретизації у завданнях та напрямках вона може залишитись оціночним поняттям, позбавленим конкретного змісту. "Слід визнати, що хоча в законодавстві і використовується поняття "ефективне використання природних ресурсів", однак ні нормативно-правових дефініцій, ні критеріїв такого використання природних ресурсів в ньому не наводиться [5, с. 65]. Сучасний рівень природничих, гуманітарних та технічних наук дозволяє розробити: 1) систему показників якісного та кількісного стану земель різних категорій, які вважатимуться прийнятними для безпечного існування людини у навколишньому природному середовищі зараз і в майбутньому, 2) а також економічних результатів діяльності на землі, які переважно задовольняють матеріальні та духовні потреби людини.

У зв'язку із розумінням земельної реформи як цілеспрямованої діяльності постає питання про час початку та закінчення кожного конкретного етапу реформування земельних правовідносин як перманентного процесу. Очевидно, що у загальному вигляді її початком є прийняття відповідним органом рішення про проведення земельної реформи, а закінченням – завершення реалізації цього рішення [10, с. 78]. Рішення про проведення земельної реформи може набувати різного змісту та форми: від нормативного акту, в якому лише зазначається про її початок, до сукупності нормативних актів, в яких повністю відтворений процес земельної реформи. Фактично ж земельна реформа розпочинається з моменту, коли уповноважені державні органи почнуть розробляти нормативно-правові акти у сфері земельної реформи та/або нового земельного законодавства (останнє – у випадку, якщо для його реалізації перехідний період не потрібен). Завершення реалізації рішення¹¹ про земельну реформу – це досягнення мети ре-

¹¹ "Реалізація правової норми – це така поведінка суб'єктів права, в якій втілюються приписи правових норм (правомірна поведінка, діяльність людей по здійсненню прав та виконанню юридичних обов'язків)..." [46, с. 263].

формування, про що йшлося вище. Якщо рішення реалізовано, а мета не досягнута, треба говорити про недосконалість самого рішення, тобто недосконалість законодавства у сфері земельної реформи.

Все вищевикладене дає змогу зрозуміти сутність¹² земельної реформи, дати повноцінне визначення її поняття. На правовому рівні земельна реформа реалізується у правовідносинах. Всі суспільні процеси функціонують у вигляді динамічних відносин між суб'єктами з приводу певного об'єкту¹³. Процес реформування земельних відносин як перетворююча цілеспрямована діяльність державних органів та інших суб'єктів, що відбувається у процесуально-правовій формі, складається із послідовності змінюючих одне одне правовідносин. Тому і земельна реформа як етап реформування земельних правовідносин, є різновидом правовідносин, тобто суспільних відносин, які регулюються нормами права, що матеріалізуються у законодавчих актах у цій сфері.

Таке розуміння суті земельної реформи важливе ще й тому, що "правовідношення є момент зв'язку між старою та новою якістю як фактичних суспільних відносин, так і правових норм, момент одночасного зникнення старих фактичних суспільних відносин та старих норм права і виникнення з них же нових фактичних відносин та нових правових норм [32, с. 21]". Уточнимо, що часом зникнення і появи правових норм і фактичних відносин і є земельно-реформаційні правовідносини, які в дійсності не є моментом у власному розумінні, та і не можуть ним бути, так як змінюється складне багатоелементне суспільне явище – земельні правовідносини. Ця зміна є об'єктивно тривалою у часі.

Співвідношення земельних правовідносин та правовідносин у сфері земельної реформи можна представити у такому вигляді:

Земельні правовідносини, що потребують зміни	правовідносини у сфері земельної реформи	змінені земельні правовідносини
--	--	---------------------------------

Рис. 1.

¹² "... а) сутності бувають різного рівня; б) сутності містять у собі протиріччя; в) вони найбільш стійкі, складають основу явищ і предметів, але все ж розвиваються..." [7, с. 86].

¹³ "В суспільстві не може бути такого становища, коли відносини людей до природи та один до одного існували б самі по собі, без всякого взаємозв'язку між собою, оскільки кожною дією, спрямованою на той чи інший предмет, людина обов'язково співвідносить себе з іншими людьми, впливає на них, на свої взаємовідносини з ними" [47, с. 234].

Оскільки земельна реформа – це різновид правовідносин, то всі її напрями, у яких здійснюється діяльність по вирішенню комплексних, відносно самостійних груп завдань, також є правовідносинами. Розподіл правовідносин у сфері земельної реформи в залежності від завдань реформування є дещо умовним. Але це потрібно для розуміння земельної реформи як системної категорії, яка складається із певної кількості впорядкованих елементів. В той же час правовідносини різних напрямів земельної реформи, як і елементи будь-якої системи, надзвичайно взаємопов'язані, взаємодоповнюються, взаємодіють. Так, правотворчий напрям земельної реформи забезпечує правове регулювання всіх інших її напрямів. Перерозподіл як основа сучасної земельної реформи належить відразу до двох напрямів земельної реформи – економічного та екологічного. Інституційно-функціональний напрям, маючи завданням створення ефективного та економічного державного апарату у сфері використання та охорони земель, вирішує питання функціонування останнього, тобто певною мірою впливає на всі інші напрями земельної реформи, адже вони є напрямами управлінської діяльності держави.

Правовідносини у сфері земельної реформи за своєю структурою включають суб'єктів, об'єкти, зміст, а також підстави виникнення, зміни та припинення. Обов'язковим суб'єктом цих правовідносин є держава в особі уповноважених нею органів. Правовідносини у сфері земельної реформи в залежності від розподілу загальних прав та обов'язків їх суб'єктів певною мірою можна віднести до абсолютних [5, с. 28]: загальному обов'язку держави здійснити земельну реформу належить загальне право суб'єктів, в інтересах яких земельна реформа здійснюється, прийняти участь у її здійсненні та задовольнити свої потреби у цій сфері. Оскільки земельна реформа здійснюється у процесуально-правовій формі, то правовідносини, якими вона по суті є, набувають процесуальної специфіки.

Таким чином, земельна реформа – це врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують зміну (перетворення) норм земельного права та земельних правовідносин, у яких зобов'язані державою органи та організації взаємодіють із зацікавленими суб'єктами (громадянами та їх організаціями) у економічному, екологічному, інституційно-функціональному та правотворчому напрямах з метою відновлення ефективного використання земельних ресурсів України.

Це формально-юридичне визначення поняття земельної реформи набуває конкретного змісту, якщо його застосовувати до конкретно-історичних земельних реформ. Так, *сучасна земельна реформа в Україні* – це врегульовані правом суспільні відносини процесуального

характеру, що опосередковують перехід суспільства і держави від старих земельних правовідносин до якісно нових, у межах яких державні органи, громадяни та їх організації реалізують свої права та обов'язки щодо перерозподілу земель (в тому числі їх приватизації та паювання), посилення заходів їх охорони, правотворчості та вдосконалення системи державного управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів з метою відновлення ефективного використання земель України. >

Виокремлення самостійної групи суспільних відносин у сфері земельної реформи, що регулюються правовими нормами, спонукає до висновку про можливість об'єднання останніх в окремий правовий інститут в межах земельного права. Правовий інститут, предметом регулювання якого є земельна реформа, виступає як правове забезпечення земельної реформи [5, с. 10]. Цей правовий інститут відповідає юридичним критеріям виділення певної сукупності правових норм в окремий правовий інститут, які пропонує загальна теорія права [46, с. 181-182]. Зокрема, 1) його правові норми єднаються за своїм змістом як норми про зміну відносин власності на землю і користування землею, про зміну відносин по охороні земельних ресурсів, про вдосконалення системи та функцій державного управління у сфері використання і охорони земель, про земельно-реформаційну правотворчість.

Метод правового регулювання земельної реформи, своєрідність якого в кінцевому випадку визначається предметом правового регулювання, "але залежить також від завдань, цілеспрямованих інтересів держави, що об'єктивно обумовлені матеріальними та духовними умовами життя суспільства [48, с. 74]¹⁴", взагалі співпадає з методом земельного права і є субординаційно-координаційним. Співвідношення субординаційних і координаційних способів впливу на суб'єктів земельної реформи має переважати на користь субординації, оскільки реформування здійснюється в межах управлінських відносин, тобто відносин односторонньої залежності, підпорядкування. В той же час об'єкт реформаційного впливу – земельні правовідносини, зокрема, відносини власності на землю та відносини користування землею, відносини по охороні земель зумовлюють наділення необхідною кількістю прав і обов'язків не тільки державні органи, але й інших суб'єктів земельної реформи.

¹⁴ "Саме цим пояснюється, що той чи інший вид суспільних відносин може бути врегульований по-різному, що правовий захист різних сторін одного і того ж виду суспільних відносин може бути забезпечений різними засобами" [48, с. 74].

Нарешті, правові норми у сфері земельної реформи єднає мета правового регулювання, яка безпосередньо пов'язана з метою земельної реформи і яка, в свою чергу, конкретизується завданнями для кожного конкретно-історичного етапу реформування. *Забезпечення, створення умов для відновлення ефективного використання земельних ресурсів* як мета правового забезпечення земельної реформи відокремлює норми цього інституту від інших норм земельного права. І навіть якщо у процесі земельної реформи як її захід обирається діяльність, що звичайно становить зміст земельних правовідносин, саме мета та завдання мають відокремити правовідносини у сфері земельної реформи від інших земельних правовідносин. В такій ситуації мета та завдання земельної реформи можуть вплинути на особливість правового регулювання земельних правовідносин, обраних як заходи земельної реформи. Наприклад, перерозподіл земель сьогодні є основним заходом сучасної земельної реформи, та його організаційно-правові форми будуть існувати і після досягнення мети сучасної земельної реформи, але вже у якості земельно-процесуальних правовідносин.

2) Повнота регулювання земельної реформи як правовідносин полягає у наявності норм-дефініцій (визначення мети земельної реформи, самої земельної реформи, напрямів земельної реформи тощо), уповноважуючих, зобов'язуючих та забороняючих норм, норм-принципів та інших категорій правових нор, які б регулювати земельну реформу ефективно, корисно та економічно. Правове регулювання сучасної земельної реформи не в повній мірі відповідає цьому критерію, особливо відносно встановлення принципів земельної реформи.

3) Відокремлення норм правового забезпечення земельної реформи в окремому правовому акті, його частині або сукупності нормативних актів, які утворюють законодавство у сфері земельної реформи. Сучасній земельній реформі характерний саме останній варіант відокремлення. Об'єктивно це пов'язано із масштабністю сучасного етапу реформування. Суб'єктивно це є наслідком невиваженої, незкоординованої політики держави у сфері земельної реформи. Усвідомлюючи об'єктивно зумовлену перманентність реформування земельних правовідносин, яке вимагатиме такого ж постійного правового регулювання, пропонуємо основи правового забезпечення земельної реформи передбачити у Кодексі законів про землю, розробка якого ведеться провідними вченими України [42, с. 36], у якості самостійного розділу. В той же час якщо реформування земельних правовідносин на певному етапі вимагатиме більшої конкретизації, можлива розробка і прийняття окремих нормативних актів у сфері земельної реформи.

Правовому забезпеченню земельної реформи як правовому інституту притаманні наступні особливості. По-перше, він є одним із центральних інститутів земельного права, який разом з тим є комплексним і універсальним. Насамперед, це пов'язано із особливістю самого процесу реформування, який є перманентним. Його правові норми виконують службову роль по відношенню до тих інститутів земельного права та земельних правовідносин, які вони повинні змінити. Це пов'язано із процесуальним характером правовідносин, в яких реалізується земельна реформа. Адже "будь-яка матеріально-правова норма вимагає процесуальних форм свого опосередкування..., інакше вона обмежиться лише абстрактною правовою декларацією [45, с. 14]". Процесуальні норми без матеріально-правових безпредметні, а матеріально-правові норми без процесуальних – безсилі [45, с. 45]. Тому допоміжна роль правового забезпечення земельної реформи по відношенню до норм земельного права не тільки не зменшує значення цього правового інституту, а навпаки, підкреслює його універсальність.

Процесуальний характер правовідносин у сфері земельної реформи впливає на процесуальний характер норм цього правового інституту. Та це не виключає наявності в ньому матеріально-правових норм, реалізація яких здійснюється за допомогою все тих же процесуальних правовідносин у сфері земельної реформи. Наприклад, право громадян одноразово приватизувати земельні ділянки у кількості та за цільовим призначенням, передбаченим ЗКУ, є одним із шляхів отримання земель у власність. Але ця норма, будучи складовою правового забезпечення земельної реформи, є матеріально-правовою і має процесуальну форму реалізації. Можлива ситуація, коли для здійснення земельної реформи приймається рішення про створення спеціального органу державного управління у сфері земельної реформи. Тому, "норми, що складають правові основи формування органів держави, є матеріально-правовими, а норми, що регулюють процес формування органів держави, встановлюють порядок реалізації вказівок матеріально-правових норм, відносяться до норм процесуальних"¹⁵.

Комплексність інституту правового забезпечення земельної реформи обумовлює включення до його складу, крім специфічно земельних норм, норм інших галузей права. Це пояснюється декількома обставинами. У сфері земельного права знаходиться тільки правозастосовча діяльність державного апарату. До сфери земельної реформи, як було нами визначено, належить ще й правотворча та правоустановча діяльність. Правозастосовча діяльність державних органів у сфері земельної реформи може здійснюватись як через суто

¹⁵ Манохин В.М. Органи советского государственного управления. – Саратов, 1968. – С. 10-11. (В кн.: [45, с. 21]).

управлінські правовідносини, такі і договірні. Отже, для правового забезпечення земельної реформи не достатньо лише земельно-правової сфери. Тому, логічно, основи правового регулювання всіх напрямів земельної реформи повинні бути закладені у земельному праві, яке також може детально регулювати власне земельні напрями реформування або їх види. До сфери земельної реформи сьогодні застосовуються норми фінансового, господарського, цивільного¹⁶,

¹⁶ З цього приводу доречно згадати про дискусію щодо співвідношення земельного і цивільного права. Адже очевидно, що сучасне цивільне право також в певній мірі регулює земельні правовідносини, особливо щодо права власності на землю та права користування землею. Дійсно, відносини власності на землю за загальними ознаками (формами права власності, суб'єктами, окремими принципами) співпадають із відносинами власності на інші матеріальні та нематеріальні об'єкти. В той же час особливий об'єкт цих відносин – земля – зумовлює певні обмеження прав, якими наділяє цивільне право власників будь-яких інших об'єктів і чим забезпечується їх рівність.

Реформування відносин власності на землю та похідних від них відносин користування землею також вимагає застосування заходів особливого характеру. Так, сучасна земельна реформа демонополізує державну власність на землю шляхом таких процесуально-правових форм як приватизація та продаж земель державної власності. Останнім притаманний цивільно-правовий метод рівності сторін, оскільки землі переходять у власність недержавних суб'єктів з доброї волі останніх, та і в процесі набуття права власності вони мають як обов'язки, так і права. В той же час ці процедури порівняно з цивільно-правовими мають суттєві відмінності, обумовлені об'єктом правовідносин – землею. Наприклад, такі обов'язкові стадії, як замовлення проекту відведення земельної ділянки, відведення земель в натурі (на місцевості) необхідні лише для отримання у власність земельних ділянок і невід'ємні від такої функції державного управління як здійснення землеустрою. Можна навести і інші приклади.

Отже, специфіка матеріальних земельно-правових норм впливає на специфіку процесуальних земельно-правових норм. Тому "до сфери регулювання нового Цивільного кодексу доцільно віднести встановлення загальних принципів оснoв про право власності на природні ресурси, форми власності, суб'єктів та їх повноваження на такі природні ресурси. Особливості реалізації права власності на конкретні природні ресурси, гарантії їх забезпечення важливо зосередити в нормах земельного, водного, лісового ... та інших природноресурсового законодавства..." [5, с. 58]. "...норми земельного законодавства можуть розглядатися як норми спеціального регулювання земельних відносин, а норми цивільного законодавства – як загальні. Доцільно, на наш погляд, розв'язати це питання визнанням у Загальній частині проекту Цивільного кодексу, що положення даного кодексу застосовуються для врегулювання земельних відносин у тих випадках, якщо ці відносини не врегульовані земельним законодавством України. Лише за цієї умови може бути створена можливість законодавчої реалізації конституційних засад щодо особливого статусу і охорони землі з боку держави (ст. 14 Конституції України)" [50, с. 17-23].

трудового права, а також міжгалузевий інститут юридичної відповідальності. Правове регулювання правотворчого та державно-управлінського напрямів забезпечується конституційним, адміністративним, трудовим правом. Можливо, в майбутньому процес спеціалізації торкнеться цих напрямів земельної реформи шляхом їх регулювання в межах земельного права. Сьогодні такої потреби не виникає.

Комплексність правового забезпечення земельної реформи не є особливим явищем у земельному праві. Адже відомо, що до його складу входять і інші комплексні правові інститути, зокрема, інститут юридичної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони земель, правової охорони земель, вирішення земельних спорів тощо. Наявність таких інститутів вплинула і на характер земельного права як комплексної галузі права. Отже, інститут правового забезпечення земельної реформи справедливо може зайняти своє належне місце серед інститутів земельного права.

Реформуванню підлягають норми і відносини, що регулюються різними інститутами земельного права в залежності від потреб часу. Тому інститут правового забезпечення земельної реформи є універсальним, він обмежений лише сферою дії земельного права.

По-друге, зміст інституту правового забезпечення земельної реформи, не зважаючи на його постійний характер, є дуже рухливим, змінним в залежності від суспільних потреб. Найстабільнішою його частиною має бути сукупність правових норм, які встановлюють основи правового регулювання земельної реформи у кожному з її напрямів, про що йшлося вище.

По-третє, цей інститут включає чотири правові форми, а саме правове забезпечення економічного напрямку земельної реформи, екологічного та інституційно-функціонального напрямів земельної реформи, а також правотворчості у сфері земельної реформи. І хоча сучасна земельна реформа включає всі ці правові форми, в майбутньому реформування може охоплювати будь-які його варіанти, але обов'язково присутньою буде правотворча форма земельної реформи.

Таким чином, нами встановлено, що 1) земельна реформа як етап перманентного процесу земельно-правового реформування являє собою процесуальні правовідносини; 2) у межах цих відносин реалізуються заходи економічного, екологічного, інституційно-функціонального та правотворчого характеру; 3) держава як обов'язковий учасник земельної реформи реалізує взятий на себе загальний обов'язок по здійсненню земельно-реформаційних заходів, на підставі якого ці відносини належать до категорії абсолютних; 4) правове регулювання земельної реформи здійснюється у межах інституту земельного права – правового забезпечення земельної

реформи – основоположним критерієм якого є мета, яка в свою чергу впливає на формально-юридичні ознаки для його відокремлення.

Особливості правового забезпечення земельної реформи в Україні буде розглянуто шляхом аналізу законодавства України у сфері земельної реформи.

1.2. Характеристика законодавства України у сфері земельної реформи

Правові норми інституту правового забезпечення земельної реформи, віддзеркалюючи політичне, соціальне, економічне життя держави і суспільства, знаходять своє вираження в нормативних актах різного рівня. Останні складають інститут законодавства у сфері земельної реформи¹⁷.

З часу офіційного початку сучасної земельної реформи (Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" оголосила земельну реформу з 15 березня 1991 р.) було прийнято і вступило в законну силу понад два десятки різних за юридичною силою нормативних актів, покликаних регулювати відносини, пов'язані з використанням землі. Але не слід весь цей нормативний матеріал автоматично відносити до сфери земельно-реформаційного законодавства лише тому, що він виданий після її початку. Критерієм для розмежування законодавства у сфері земельної реформи та інших інститутів земельного законодавства повинен стати зміст правових приписів, які складають той чи інший нормативний акт. В той же час останній як формальне джерело права є способом вираження змісту правил поведінки, його зовнішнім оформленням, що дає правилу загальнообов'язковий характер [51, с. 35]. Це правило поведінки, будучи не чим іншим як нормою права, спрямоване на регулювання найбільш важливих суспільних відносин [51, с. 45]. Отже, суспільні відносини як предмет регулювання тієї чи іншої галузі (інституту) законодавства, що визначається практичними потребами законодавця [52, с. 94]

¹⁷ "Система законодавства належить до зовнішньої форми вираження об'єктивного права, на відміну від правової системи, що є його внутрішньою (структурною) формою, що пронизує зміст. На формування системи законодавства безпосередньо впливають багато факторів суб'єктивного характеру, але тим не менше будь-яка система законодавства так чи інакше виражає правову систему країни, що лежить в її основі. Теоретичною (науковою) основою систематизації законодавства, особливо кодифікації, повинно бути відкриття об'єктивних закономірностей формування і розвитку правової системи, їх диференціації на галузі права" [7, с. 135].

і є критерієм для розмежування законодавства у сфері земельної реформи та інших інститутів земельного законодавства. Відмінності земельно-реформаційних правовідносин та інших земельних відносин були нами досліджені.

В той же час інститут законодавства у сфері земельної реформи дуже тісно пов'язаний з іншим інститутами земельного законодавства. Так, деякі нормативні акти містять приписи земельно-реформаційного змісту та приписи, що регулюють інші види земельних правовідносин. Це пояснюється причинами як позитивного, так і негативного характеру. Позитивний момент полягає в тому, що законодавець, включаючи до того чи іншого нормативного акту приписи, що регулюють різні сфери суспільного життя, виходить з принципу практичних потреб і зручностей у застосуванні того чи іншого нормативного акту. Негативна сторона полягає в тому, що законодавче забезпечення сучасної земельної реформи характеризується значною кількістю вад, що говорить про недостатню продуманість його змісту.

Інститут законодавства у сфері земельної реформи є комплексним, так як в сучасних умовах до його складу, крім суто земельно-реформаційних нормативних актів, треба включити нормативні акти, що регулюють нормотворчість, оскільки спеціальних нормативних актів щодо цього у сфері земельної реформи немає.

Отже, при аналізі сучасного законодавства у сфері земельної реформи треба враховувати, що воно включає: 1) нормативні акти, у яких закріплена мета і завдання сучасної земельної реформи, які держава визначила як такі і закріпила у законодавстві (тобто у таких актах мова йде безпосередньо про земельну реформу); 2) нормативні акти, що об'єктивно належать до сфери земельної реформи (хоча прямо про це законодавство не говорить), оскільки регулюють відносини, що належать до сфери земельної реформи.

З огляду на вищевикладене, класифікуємо нормативні акти, що складають законодавство у сфері земельної реформи, за змістом правових приписів, які вони містять [53]. Перший критерій класифікації – правове регулювання певного напрямку земельної реформи, тобто певної однорідної групи відносин у сфері земельної реформи. За цим критерієм виділимо: 1) правові приписи, що регулюють економічні відносини земельної реформи; 2) правові приписи, що регулюють екологічні відносини земельної реформи; 3) правові приписи у галузі реформування державного управління земельними ресурсами; 4) правові приписи, що регулюють нормотворчість у сфері земельної реформи.

Другий критерій класифікації – місце, яке займає правило поведінки у процесі реформування земельних відносин. Маємо: 1) правові

приписи-завдання та норми, що визначають зміст того чи іншого заходу; 2) правові приписи, які встановлюють механізм реформування, тобто сукупність засобів, способів, методів досягнення кінцевої мети реформування; 3) правові приписи-забезпечення: правове, організаційне, матеріально-фінансове, кадрове, наукове та інше.

(Така класифікація є дещо умовною з огляду на комплексність земельно-реформаційного законодавства та його недоліків.) Тому про поділ за цими критеріями можна говорити, відмічаючи в кожному нормативному акті пріоритетну сферу його впливу та приписи певного змісту, що в ньому переважають. Ряд Постанов Верховної Ради України, що заклали основи земельно-правового реформування, включають всі вище перелічені різновиди правових приписів.

Зазначені загальні напрями діяльності зобов'язаних державних органів та організацій по реформуванню земельних правовідносин, будучи врегульованими правовими нормами, набувають таким чином правової форми реалізації. Зауважимо при цьому, що в сучасних умовах здійснення земельної реформи земельне законодавство 90-х р.р. ХХ століття, яке регулювало аналізовані процеси, частково втратило юридичну силу та актуальність у зв'язку із неодноразовими змінами реформаційного курсу держави по деяких напрямках і відповідними змінами законодавства у сфері земельної реформи. Але без аналізу всього масиву цих законодавчих і підзаконних актів автор вважає неможливим об'єктивно висвітлити особливості сучасної земельної реформи в Україні, і зокрема, теперішнього її етапу.

(Економічні, екологічні, соціальні та правові передумови земельної реформи, започаткованої Постановою Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року "Про земельну реформу", давали підстави стверджувати, що запропоновані і обґрунтовані загальні правові форми її здійснення певною мірою мають бути представлені і врегульовані законодавством.)

(В юридичній літературі неодноразово підкреслювалося, що земельна реформа в Україні не мала концептуального та програмного забезпечення [5, с. 21]. А це відповідно впливало на законодавчо-правове регулювання цього процесу.)

Разом з тим, аналіз законодавства у цій сфері дає змогу показати розуміння земельної реформи в Україні на державно-правовому рівні як комплексного і багатоаспектного процесу.)

(Так, економічний напрям земельної реформи був започаткований Постановою Верховної Ради України "Про земельну реформу", яка визнала земельну реформу складовою частиною здійснюваної в Україні економічної реформи, визначила її завдання та мету. Заходи на виконання поставленого завдання, передбачені п.п. 3-5 цієї По-

станови і включають: інвентаризацію земель всіх категорій; реєстрацію громадян та юридичних осіб, які бажають отримати землю для господарювання на ній; розробку і розгляд пропозицій про перерозподіл земель; перерозподіл земель. Перелічені заходи носять еколого-економічний характер і в цілому складають досить злагоджений і зрозумілий механізм досягнення поставленої мети. Але він має загальний характер, тому приписи спрямовували нас до ЗКУ в редакції від 13 березня 1992 р. [161] та зумовлювали звертатись до інших законодавчих актів.

(Як зазначалось в літературі, "базу земельних перетворень складає перерозподіл земель як важлива організаційно-правова форма реалізації управління у галузі використання, відтворення та охорони земель.) Перерозподіл включає систему послідовно пов'язаних попередніх і наступних дій загально-державного та локально-суб'єктивного характеру [5, с. 30]" щодо позбавлення прав на землю одних суб'єктів та надання таких прав іншим з метою відновлення ефективного використання земель. (Згідно з Постановою Верховної Ради України "Про земельну реформу", ЗКУ в редакції 1992 р. та ряду інших нормативних актів перерозподіл як захід земельної реформи розширив свій зміст за допомогою додаткових правових форм і включав: 1) припинення права користування землею, яке здійснюється із порушенням вимог щодо її раціонального використання та охорони; 2) використання земель резервного фонду; 3) роздержавлення і приватизацію земель; 4) купівлю-продаж земель державної власності; 5) надання земель державної власності у користування.

Перерозподіл як захід земельної реформи включає лише частину всіх різновидів процесуальних правовідносин, що є змістом перерозподілу як однієї з функцій державного управління.

Особливість перерозподілу як заходу сучасної земельної реформи полягає у його масовому характері, тобто здійсненні одночасно по всій території країни, а також у меті земельної реформи у цьому напрямі. Тому деякі правові форми перерозподілу, будучи у загальному вигляді традиційними (притаманними земельному праву до і після реформи), під час земельної реформи набували певних особливостей. Наприклад, використання резервного фонду, купівля-продаж земель несільськогосподарського призначення під приватизованими об'єктами або оренда таких земельних ділянок тощо. Крім того, законодавство встановлювало обмеження термінів проведення деяких правових форм перерозподілу, що характерно лише для реформаційних правовідносин (хоча ці терміни не завжди обґрунтовані і доцільні).

(Подібний до вищезгаданої Постанови зміст має Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. "Про прискорення земе-

льної реформи та приватизацію землі» [203]. Але маючи на меті значне прискорення впровадження реформаційних заходів, "оскільки ініціативна діяльність рад по перерозподілу земель відповідно до вимог чинного законодавства про земельну реформу виявилась незадовільною [41, с. 71]", кожний її припис містить вказівку на термін початку або термін закінчення виконання того чи іншого заходу.

Визнаючи необхідність такої постановки питання, зазначу, що в даному нормативному акті не передбачено заходів відповідальності за порушення цих термінів, як немає їх і в інших нормативних актах про земельну реформу. Можливо, для інших країн таке становище є звичайним, але в нашій молодій незалежній державі уже увійшло у звичку, що відсутність кари обов'язково тягне за собою можливість не виконувати ту чи іншу норму.

(Аналізуючи нормативні акти, що регулюють економічні відносини земельної реформи, зупинимося на правовому регулюванні роздержавлення і приватизації землі. Адже вони, як "спеціальний різновид земельно-процесуальних правовідносин, у яких за допомогою активної діяльності суб'єктів цих правовідносин здійснюється перерозподіл земельного фонду України" і виникає право приватної власності громадян та колективної власності їх об'єднань на земельні ділянки [5, с. 32]", займають "провідне місце в реформуванні земельних правовідносин [5, с. 32]" (Роздержавлення та приватизація землі фактично і юридично розпочались із прийняття зазначених Постанов Верховної Ради України, Закону України від 30 січня 1992 р. "Про форми власності на землю" [167] та ЗКУ [161].)

(Але жоден із цих нормативних актів не дав чіткого визначення процесів роздержавлення та приватизації земель, що створило ситуацію, коли по-різному здійснюються не тільки наукові, але й практичні (в тому числі нормативно-правові) тлумачення цих процесів.)

(З п.п. 3 та 5 Постанови Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі" випливає, що роздержавлення – це процес передачі земель у колективну власність сільськогосподарських підприємств, а приватизація – це передача цих же земель у приватну власність їх членів.)

Термін "роздержавлення", що запозичений із процесу приватизації майна державних підприємств (де він, доречі, мав інше значення, а саме об'єднував два етапи демонополізації державної власності: корпоратизацію та приватизацію майна державних підприємств), набув таким чином обмеженого значення, хоча навіть з термінологічної точки зору роздержавлення мало б означати перехід земель державної власності у інші форми власності. Можливо, тому норма-

тивні акти, що детально регулюють процес передачі земель державної власності у колективну, не вживають терміну "роздержавлення" (ст. 5, ч. 9 ст. 17 ЗКУ в редакції 1992 р., Тимчасовий порядок проведення робіт по видачі державних актів колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, в тому числі створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, на право колективної власності на землю, затверджений Наказом Держкомзему України від 15 березня 1995 р. № 18 із змінами та доповненнями від 26 вересня 1996 р. [246]) або вживали його лише як частину назви одного з процедурних документів, який треба було розробити і затвердити у процесі передачі земель у колективну власність, а саме проекту роздержавлення і приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій¹⁸ (Інструкція про порядок складання, видачі, реєстрації та зберігання державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею, договорів тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди), затверджена Наказом Держкомзему України від 15 квітня 1993 р. № 28 [243], Рекомендації по складанню проектів роздержавлення і приватизації земель сільськогосподарських підпри-

¹⁸ Стосовно цього документу, а також деяких етапів процедури передачі земель у колективну власність існувала невідповідність між Тимчасовим положенням від 15 березня 1995 р. та Інструкцією від 15 квітня 1993 р. Так, у першому документі розробка і затвердження проектів роздержавлення та приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій вже не вимагалася, а також дещо змінювалася, можна навіть сказати, спрощувалася процедура передачі земель у колективну власність. В той же час Наказ від 15 березня 1995 р. не відмінив жодного положення Інструкції. В даному випадку можна було застосовувати юридичний принцип відміни пізніше прийнятою нормою раніше прийнятої.

Але звернемо увагу на те, що Інструкція була прийнята на виконання Постанови Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. та ЗКУ в реакції 1992 р.; а Типове положення – на виконання Указу Президента України від 10 листопада 1994 р. [206]. Саме Постанова Верховної Ради України, що за юридичною силою вища від Указу Президента України, закріпила положення про необхідність розробки і затвердження проектів роздержавлення та приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій. Указ Президента України (п. 2) наказав лише прискорити процес передачі земель у колективну власність. Таким чином, центральна виконавча влада фактично і юридично змінила процедуру передачі земель у колективну власність, відмінивши норму, встановлену органом законодавчої влади. Можливо, з практичної точки зору складання проектів дійсно ускладнювало цей процес. Але юридично цю норму Держкомзем України не мав права ігнорувати.

емств і організацій від 15 травня 1992 р. [241]). Такий підхід до розуміння терміну "роздержавлення земель сільськогосподарського призначення" підтримувався у юридичній літературі [54, с. 228, 28, с. 29].

Тут варто зауважити, що Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду, схвалена Верховною Радою України [165], містить розділ 8 "Роздержавлення та приватизація земель", у якому немає жодного пояснення на рахунок розмежування цих двох понять.

Визначення приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій як передача їх із державної власності у приватну власність громадян можна було б вважати правильним, якби не встановлений законодавством механізм її здійснення. Він передбачав не безпосередню передачу земель у приватну власність громадян, а включає такі етапи: 1) роздержавлення земель сільськогосподарських підприємств і організацій; 2) паювання земель сільськогосподарських підприємств і організацій (Укази Президента України від 10 листопада 1994 р. "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва", від 8 серпня 1995 р. "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" [209] (п.п. 1-5), Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1995 р. № 801 [228], Методичні рекомендації щодо паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям, затверджені Наказом Держкомзему України від 20 лютого 1996 р. № 11 [248]); 3) виділення земельних ділянок в натурі (на місцевості) (п. 4 Указу Президента України від 10 листопада 1994 р., п. 6, 7 Указу Президента України від 8 серпня 1995 р., Методичні рекомендації щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій, затверджені Наказом Держкомзему України, Мінсільгоспроду України, Української академії аграрних наук від 4 червня 1996 р. № 47/172/48 [250]).

Отже, терміни "роздержавлення" і "приватизація" земель згідно з діючим законодавством у сфері земельної реформи набули співвідношення як частина і ціле, тобто роздержавлення, яке за змістом є категорією більш широкою, стало етапом приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій.

Про категорію "роздержавлення землі" на сучасному етапі земельної реформи згадали у Постанові Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. "Про Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельної відносин в Україні" [204].

Відзначено, зокрема, що продовжується процес роздержавлення землі та передачі її у власність юридичним особам і громадянам, які можуть набувати права власності на землю згідно з законом. Тобто застосоване широке розуміння поняття "роздержавлення землі".

Законодавство не обмежило приватизацію лише передачею у колективну і приватну власність земель сільськогосподарських підприємств і організації. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. "Про приватизацію земельних ділянок" [172] (п. 1-2) розумів під нею передачу земельних ділянок громадянам України, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлових будинків і господарських будівель (присадибні ділянки), садівництва, дачного і гаражного будівництва, безоплатно один раз, про що обов'язково робиться місцевими радами відмітка у паспорті або документі, що його замінює.

В той же час приватизацією по суті була (і це згодом було визнано у ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. [162]) передача земель державної власності громадянам України із земель запасу та інших передбачених законом джерел (наприклад, резервного фонду). Однією з характерних ознак цього процесу була безоплатність відчуження земель державної форми власності, а також особлива підстава виникнення відносин власності на землю – юридичний склад, що включає прийняття рішення радою або уповноваженим нею органом про передачу земельної ділянки у приватну власність, відведення її в натурі (на місцевості), видача та реєстрація державного акту на право приватної власності на землю.

З огляду на це, неодноразово критикувались Укази Президента України від 29 грудня 1993 р. "Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню" [205], від 12 липня 1995 р. "Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" [208] та від 28 травня 1999 р. "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва" [214], які регламентують платне придбання земельних ділянок під зазначеними об'єктами. Причому ці Укази називають таке придбання приватизацією. Андрейцев В.І. пише, що до неприватизаційних земельних правовідносин слід віднести придбання земельної ділянки у зв'язку із так званою "приватизацією" названих вище об'єктів. "Адже йдеться саме про продаж земельних ділянок громадянам та юридичним особам України різними органами виконавчої влади. Юридичною підставою набуття права власності на таку земельну ділян-

ку є договір купівлі-продажу. Але, як відомо, це є класичні цивільно-правові відносини [5, с. 34]"

Перший та третій Укази передбачали проведення приватизації об'єктів незавершеного будівництва та автозаправних станцій разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані: визначали коло осіб, які мали право на таку приватизацію, вартість земельних ділянок та об'єктів, що на них розташовані, процес приватизації та документи, що посвідчували право власності на приватизовані об'єкти та земельні ділянки під ними. Здається, все передбачено, але виникає питання: яким чином земельні ділянки під цими об'єктами могли стати власністю тих суб'єктів, які перелічені у вищенаведених Указах?

Так, п. 3 Указу від 28 травня 1999 р., розділяючи суб'єктів права на приватизацію об'єктів незавершеного будівництва і права на приватизацію при цьому земельних ділянок, визначив суб'єктів, які не мали права на приватизацію земельних ділянок. Отже, таке право мали юридичні особи та громадяни України. А п. 2 Указу від 29 грудня 1993 р. взагалі встановив, що право на приватизацію автозаправних станцій та земельних ділянок мали громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства; юридичні особи, зареєстровані на території України, у статутному фонді яких відсутня частка державної власності; юридичні особи іноземних держав.

Бачимо явну суперечність між положеннями цих Указів та ст.ст. 14, 20 Закону України від 7 лютого 1992 р. "Про власність" [168], ст.ст. 5, 6 ЗКУ в редакції 1992 р., згідно з якими земля на праві власності могла належати лише громадянам України або колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, садівницьким товариствам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, в тому числі створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств. Нагадаємо, що закон має вищу юридичну силу, а Указ як підзаконний нормативний акт повинен йому відповідати. Якщо потрібно було розширювати коло суб'єктів права власності на землю, то лише шляхом внесення змін до діючого законодавства у цій сфері.

Рішення про приватизацію земельних ділянок під зазначеними об'єктами мали прийматися Фондом державного майна України, місцевими органами приватизації за участю Держкомзему України або його органів на місцях. Рішення приймалися на підставі проведеного аукціону або конкурсу, процедури яких щодо земельних ділянок на загальнодержавному рівні на той час не було встановлено.

Цікавим був і момент виникнення права на ці земельні ділянки. Право власності покупця на земельну ділянку під автозаправною

станцією виникало з моменту реєстрації свідоцтва про право власності на автозаправну станцію місцевим органом Держкомзему України, про що робився відповідний запис у земельно-кадастрових документах і що посвідчувався державним актом на право власності на землю. Право власності на об'єкт незавершеного будівництва виникало після одержання державного акту, який підлягав реєстрації місцевими органами земельних ресурсів. Ці положення суперечили ст. 22 та 23 ЗКУ в редакції 1992 р.

Аналогічні колізії містяться і в Указі Президента України від 12 липня 1995 р., де суб'єктами приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності названі громадяни та юридичні особи України, у статутному фонді яких відсутня будь-яка частка майна, що перебуває у загальнодержавній власності. Згідно з п. 2 цього Указу приватизацію земельних ділянок несільськогосподарського призначення здійснювали відповідні державні адміністрації, виконкоми місцевих рад шляхом їх продажу у приватну власність.

Але, по-перше, землею розпоряджалися, в тому числі, передавали у власність ради згідно ст. 3 ЗКУ в редакції 1992 р. і тільки вони могли передати свої повноваження щодо розпорядження землею органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування. По-друге, якщо земля продавалася б у приватну власність, то вона могла стати власністю лише громадян України і аж ніяк не юридичних осіб.

Дещо виправив ситуацію Указ Президента України від 19 січня 1999 р. "Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення" [] відносно земельних ділянок несільськогосподарського призначення, на яких знаходяться приватизовані об'єкти нерухомого майна, але всіх суперечностей не було уникнуто. Так, продавцями були сільські, селищні, міські ради або уповноважені ними органи, районні, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Покупцями були громадяни України – суб'єкти підприємницької діяльності та юридичні особи України.

Всупереч ст. 23 ЗКУ в реакції 1992 р. форма Державного акту на право власності на такі земельні ділянки затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 1999 р. № 440 [233].

Отже, під впливом законодавства про приватизацію земель державної форми власності та їх платного відчуження в юридичній літературі сформувався два основні підходи до визначення цього процесу. По-перше, приватизація в широкому розумінні – це процес пе-

редачі земельних ділянок із власності держави у власність фізичних та недержавних юридичних осіб [55, с. 529, 41, с. 88-89].

Таке визначення склалося під впливом роздержавлення та приватизації державного майна та державного житлового фонду. Тут треба згадати про вищеназвану Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду, яка у ч. 1 п. 1.6 визначила роздержавлення та приватизацію як платне придбання державного майна, включивши до останнього і землю. Можливо, саме цей документ (до речі із законодавчо не визначеним юридичним статусом) вплинув на розширене тлумачення приватизації земель і сприяв створенню зазначених законодавчих колізій.

По-друге, приватизація у вузькому розумінні – це процес безоплатної передачі частини земель державної власності у власність громадян та їх колективів [55, с. 529, 5, с. 32].

На нашу думку, слід погодитись, що приватизація – це спеціальний різновид земельно-процесуальних правовідносин, у яких за допомогою активної діяльності їх суб'єктів [5, с. 32] проводиться безоплатна передача земельних ділянок із державної власності у приватну власність громадян та у колективну власність їх об'єднань.

(Коло суб'єктів отримання земель в ході приватизації згідно з законодавством цього етапу земельної реформи було досить широке. Узагальнено це громадяни України та їх колективи (недержавні юридичні особи). Особливості зазначених суб'єктів давали можливість виділяти декілька процедур приватизації земель: 1) отримання земельних ділянок у власність громадянами України із земель запасу, в тому числі після припинення права користування інших суб'єктів – ст. 27 ЗКУ в редакції 1992 р. та інші), крім для цілей ведення селянського (фермерського) господарства (повна процедура); 2) приватизація громадянами України земельних ділянок, наданих їм у користування (ч.ч. 5-7 ст. 17 ЗКУ в редакції 1992 р., Декрет Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" та інші) (спрощена процедура); 3) приватизація громадянами земельних ділянок для зайняття селянським (фермерським) господарством (ст.ст. 50-52 ЗКУ в редакції 1992 р., розділ II Закону України від 20 грудня 1991 р. "Про селянське (фермерське) господарство" (в редакції Закону України від 22 червня 1993 р.) [166]) (ускладнена процедура); 4) приватизація землі громадянами через колективні форми власності, яка в свою чергу може відбуватись у таких процесуально-правових формах: 1) передача землі в колективну власність сільськогосподарським підприємствам, їх паювання та виділення в натурі; 2) передача земельних ділянок у власність для спорудження

житлових будинків (розділ 3 Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або у спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків, затвердженого Наказом Держкомзему України, Держкоммістобудування України, Держжитлокомунгоспу України та Фонду державного майна України від 5 квітня 1996 р. № 31/30/53/396 [249]); 3) передача прибудинкових територій у власність Об'єднанням власників будинків (розділ 2 зазначеного Положення).

Про зміни, які відбулися у правовому регулюванні процесу приватизації земельних ділянок у зв'язку із прийняттям ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. буде зазначено далі.

До економічного напрямку сучасної земельної реформи в Україні законодавство відносило і інші форми передачі земельних ділянок громадянам України за плату. Так, ст. 18 ЗКУ в редакції 1992 р. передбачала можливість придбання громадянами за плату у місцевих рад земельних ділянок у власність для ведення селянського (фермерського) господарства понад площу, що передавалась безплатно, тобто понад розмір середньої земельної частки, але в межах розміру, встановленого ст. 52 ЗКУ в редакції 1992 р., тобто 50 га сільськогосподарських угідь та 100 га всіх угідь.

Ч. 2 ст. 6 ЗКУ в редакції 1992 р. передбачала і інші способи набуття права власності на землю, яких у дореформаційному земельному законодавстві не існувало. Зокрема, громадяни могли набути право власності на землю у разі купівлі-продажу земельної ділянки; дарування та обміну земельної ділянки; одержання частки землі у спільному майні подружжя; одержання їх у спадщину; реалізації земельної ділянки як об'єкту застави. Щодо процедурно-правового забезпечення цих способів, то, на нашу думку, воно було недостатньо детальним.

Тут треба також зауважити, що норми про набуття права власності на землю не входять до інституту правового забезпечення земельної реформи. По-перше, вони передбачають способи реалізації права власності на землю, отриманого у процесі земельної реформи, тобто після припинення земельно-реформаційних правовідносин. По-друге, законодавець не включив їх до економічного напрямку земельної реформи, обмежившись перерозподілом земель як функцією державного управління. По-третє, вони не належать до нього об'єктивно, оскільки у правовідносинах, які виникають на їх підставі, державні органи не є основними учасниками, а виконують лише реєстраційні функції. Крім того, ЗКУ в редакції 1992 р. (ч. 2 ст. 17) встановив шестирічний мораторій на відчуження власниками земельних

ділянок, отриманих безоплатно від рад або уповноважених ними органів, крім передачі їх у спадщину або радам на тих же умовах, на яких вона була їм передана¹⁹. Отже, досягти мету реформування планувалося головним чином не за рахунок створення і функціонування ринку землі (хоча це теж не виключалось), а шляхом ефективного використання земельних ділянок безпосередньо тими суб'єктами, які виявили бажання її приватизувати або придбати²⁰.

(Отже, зробивши аналіз чинного законодавства про приватизацію та інші способи придбання та набуття права власності на землю в процесі здійснення земельної реформи, стає зрозумілим, що при наявності деяких позитивних рис в загальному вигляді воно потребувало неабиякого вдосконалення. Вадами його були "розрізнені, до того ж незбалансовані правові норми, розפורшені по різних за юридичною силою нормативно-правових актах праворегулюючого характеру. Бракує норм стимуляційного та охоронного характеру» [5, с. 31]. Як наслідок, ми мали значний розрив між нормою і її реалізацією.

Якщо реалізація законодавства про передачу землі у приватну власність було переходом до встановлення нового за суттю та змістом інституту права власності на землю, то законодавство про право користування (мається на увазі користування не на праві власності) землею вимагало переоформлення цього права або його отримання в загальному процесі перерозподілу.

(На відміну від права власності в ході земельної реформи право користування набуло лише нового змісту та дещо змінило процедуру оформлення, яка завершувалася видачею Державного акту на право постійного користування землею або укладенням договору єдиного зразка, його нотаріальним посвідченням та державною реєстрацією. Суть же його залишається незмінною: власник передає невикористовувану ним в даний час землю особі, яка виявила бажання на ній працювати.) Законодавчим або договірним шляхом встановлюються взаємні права та обов'язки, завдяки чому досягається мета ефективного використання землі та її охорони.

Ст. 7 ЗКУ в редакції 1992 р. встановила такі види користування землею: постійне і тимчасове (в тому числі на умовах оренди.) Від-

¹⁹ Дія мораторію була зупинена щодо власників земельних ділянок, які отримали останні згідно з Декретом Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок".

²⁰ В літературі пропонувалося встановити такий мораторій на право розпорядження землею сільськогосподарського призначення в частині продажу, оренди та застави земельних часток (паїв) до виходу із загальнооекономічної кризи [56].

носини щодо отримання земель у користування на умовах оренди регулювалися Законом України від 6 жовтня 1998 р. "Про оренду землі" [189], який є чинним сьогодні у редакції від 2 жовтня 2003 р.

(Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" визначила зміну користувача землі одним із результатів її перерозподілу в ході земельної реформи.)

До законодавства економічного напрямку земельної реформи, як було визначено раніше, відносились норми про організаційно-правові заходи: про інвентаризацію земель (процедура якої на загальнодержавному рівні законодавством не передбачена і до цього часу)²¹; про реєстрацію громадян, які бажають отримати земельні ділянки в ході земельної реформи (порядок якої не розроблений); про створення та використання резервного фонду (ч.ч. 13-15 ст. 5 ЗКУ в редакції 1992 р.), процедура якого також потребувала і зараз потребує значної деталізації; про вилучення (викуп) земель (ст.ст. 31, 32 ЗКУ в редакції 1992 р.) як захід перерозподілу резервного фонду та інших категорій земель в процесі земельно-правового реформування; про розробку пропозицій про перерозподіл земель на території відповідної ради із визначенням земель, які можуть бути передані у власність або у користування бажаним громадянам і юридичним особам та їх розгляд відповідними радами (п. 4 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу").

На нашу думку, такі пропозиції обов'язково треба було оприлюднювати для того, щоб населення мало уяву про фактичні можливості ради у процесі перерозподілу земель. Так само оприлюдненою мала бути інформація про кількість та черговість бажаних отримати земельні ділянки у процесі земельної реформи. Нажаль, ці пропозиції, висловлені ще у 1999 р., так і не були практично враховані. Тому як наслідок маємо несправедливий розподіл земельних ділянок по різних регіонах України: зосередження значної кількості земельних ділянок у більш заможній частині суспільства та відсутність можливості їх

²¹ Наказ Держкомзему України від 26 серпня 1997 р. № 85 "Про затвердження Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів" [252], прийнятий значно пізніше порівняно з загальним початком земельної реформи, регулює земельні правовідносини у сфері державного управління. Він передбачає процедуру інвентаризації земель населених пунктів як частину функції ведення державного земельного кадастру. Інвентаризація земель як захід земельної реформи практично здійснилась без належного правового регулювання на загальнодержавному рівні, що на практиці породило цілий ряд суперечностей і спорів.

отримати тими громадянами, які потребують, зокрема, поліпшення житлових умов, або для ведення сільського господарства тощо.

(Дуже важливим фінансово-економічним заходом земельної реформи стало впровадження плати за землю. Нове земельне законодавство поповнив Закон України від 3 липня 1992 р. "Про плату за землю" в редакції Закону України від 19 вересня 1996 р. [174].

Плата за землю була запроваджена з метою раціонального використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на землях різної якості, фінансування витрат на ведення земельного кадастру, проведення землеустрою та моніторингу земель, а також розвитку інфраструктури населених пунктів (ст. 2 Закону України "Про плату за землю").)

(В основу розрахунку плати за землю покладена грошова оцінка земель, яка обчислюється відповідно до Методики грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213 (із змінами від 31 жовтня 1995 р. № 864, від 30 травня 1997 р. № 525) [227], та Методики грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 525 [231].)

Однак фахівці вважають, що механізм оподаткування в сучасних умовах вже застарів і потребує вдосконалення, тобто реформування правового регулювання плати за землю [41, с. 97].

Процесуальні питання грошової оцінки земель всіх категорій врегульовані Порядком грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженим Наказом Держкомзему України, Мінсільгосппроду України, Держкоммістобудування України та Української Академії Аграрних Наук в редакції від 27 листопада 1995 р. № 76/230/325/150 (із змінами від 15 квітня 1997 р. № 46/131/63/34) [247] та Порядком грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затвердженим Наказом Держкомзему України, Держкомбудархітектури України, Держкомводгоспу України, Мінагропрому України, Держкомлісгоспу України та Української Академії Аграрних Наук від 29 серпня 1997 р. № 86/19/148/86/76/88 [253].

(Зміст екологічного напрямку сучасної земельної реформи складала заходи: 1) щодо припинення права користування землею у зв'язку із порушенням вимог щодо її раціонального використання та охорони (п. 4 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу", ст. 27, 29 ЗКУ в редакції 1992 р.); 2) землеохоронні заходи технічно-

го, технологічного та організаційно-правового характеру з безпосередньою метою поліпшення якісного складу ґрунтів за участі вищих і центральних органів державної влади (Постанову Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 "Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи" [224], Наказ Мінекобезпеки України, ФДМ України від 15 червня 1998 р. № 84/1145 "Про затвердження Порядку визначення відповідності діяльності об'єктів, що підлягають приватизації, вимогам екологічної безпеки" [240]).

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 на Держкомзем України та ряд інших органів управління покладался обов'язок забезпечити виконання таких заходів: розробка державних та регіональних програм захисту земель від водної та вітрової ерозії, деградації ґрунтів; рекультивація порушених земель, землювання малопродуктивних земель родючим шаром ґрунту, створення захисних лісонасаджень і будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд; поновлення картографічних матеріалів проведення ґрунтових і геоботанічних обстежень, проведення комплексного обстеження земельних угідь на забрудненість важкими металами, радіонуклідами, пестицидами; розробка концепції забезпечення раціонального використання і охорони земель за різних форм власності та господарювання.

(Результати виконання цих заходів не відповідають вимогам часу і не задовольняють мету реформування. Головна причина – відсутність належного фінансування [57]). З цієї ж причини до цього часу не прийнято Загальнодержавну програму охорони земель, хоча це було заплановано ще Розпорядженням Президента України від 17 лютого 1996 р. "Про Національну програму охорони земель на 1996-2005 р.р." [211].

Порядок визначення відповідності діяльності об'єктів, що підлягають приватизації, вимогам екологічної безпеки, встановлюючи процедуру визначення такої відповідності, серед компонентів довкілля, що можуть піддаватися екологічно-небезпечному впливу, виокремлює земельні ресурси. Щодо них має бути зібрана інформація про рекультивацію порушених земель і поводження із родючим шаром ґрунту (Додаток 4 до зазначеного Наказу [240]), а також перелік основних порушень вимог екологічної безпеки.

(Було піддано реформуванню і законодавство про охорону земель). Наскільки прогресивнішим воно стало, можливо зрозуміти, порівнявши його з попереднім законодавством у цій сфері. (В цьому процесі відбулися деякі зрушення. В ЗКУ в редакції 1992 р. з'явилась ст. 40, яка передбачила ряд обов'язків власників землі і землекористувачів,

серед яких чи не найперше місце займав обов'язок забезпечувати ефективно використання землі відповідно до його цільового призначення та здійснювати комплекс заходів щодо охорони земель, передбачених цим кодексом.»

ЗКУ в редакції 1992 р. мав розділ III "Охорона земель", який вміщував ряд новел порівняно з главою 6 "Охорона земель і підвищення родючості ґрунтів" Земельного кодексу УРСР від 8 липня 1970 р. (ЗК УРСР 1970 р.) [58], але розташований наприкінці ЗКУ в редакції 1992 р., тоді як його попередник знаходився майже на початку. Ст. 82 ЗКУ в редакції 1992 р. дала визначення терміну "охорона земель", а також зазначила, що охорона земель здійснюється на основі комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням цілей і характеру їх використання, зональних і регіональних особливостей. В цьому розділі акцент робиться перш за все на раціональне використання земель як засіб запобігання виснаженню ґрунтів, їх руйнуванню, негативному впливу на них та інші природні ресурси. Причому, на відміну від ЗК УРСР 1970 р., в якому подібний акцент стосується лише сільськогосподарських земель, в ЗКУ в редакції 1992 р. мається на увазі весь земельний фонд України. Таку ж сферу застосування має і перелік можливих заходів по охороні земель. Порівняно з попереднім ЗК УРСР 1970 р. він значно розширений.

Порядок охорони земель встановлюється законодавством України (ст. 84 ЗКУ в редакції 1992 р.). "Така законодавча модель навряд чи є практично корисною, якщо врахувати, що до сьогоденного дня такого законодавства офіційно не прийнято. Правда, було зроблено декілька спроб розробити закон про охорону земель... Бачиться, що підготовка нового проекту закону про охорону земель є явно надуманою. Адже відносини по використанню та охороні земель – суть дві діалектично нерозривні сторони земельних правовідносин, які повинні регулюватись виключно нормами ЗКУ, в кращому випадку Кодексом законів України про землю [5, с. 80]".

«У системі організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель... чільне місце посідають норми законодавства про екологічну, в тому числі радіаційну, безпеку [5, с. 86]" (Закон України від 27 лютого 1991 р. "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" (із наступними змінами) [163], Закон України від 2 березня 1995 р. "Про пестициди та агрохімікати" [178], Закон України від 30 червня 1993 р. "Про карантин рослин" (із змінами від 18 червня 1997 р.) [173], інші акти спеціального законодавства).»

Відсилочний характер мали норми щодо встановлення нормативів гранично допустимих концентрацій хімічних, радіоактивних та інших шкідливих речовин у ґрунті (ст. 85 ЗКУ в редакції 1992 р.), екологічні та санітарно-технічні вимоги щодо розміщення нових і реконструйованих об'єктів, будівель і споруд, впровадження нових технологій (ст. 86 ЗКУ в редакції 1992 р.), а також більшість норм щодо використання та охорони земель різних категорій: сільськогосподарського призначення, промисловості тощо. Приблизно така ж ситуація з правовим регулюванням охорони земель у чинному ЗКУ від 25 жовтня 2001 р.

(Необхідно згадати також Наказ Держкомзему України від 11 березня 1997 р. № 39 "Про затвердження Положення про здійснення державної землевпорядної експертизи" [251], яким регламентовано започатковане п. 14 Положення про Держкомзем України (Указ Президента України від 13 травня 1996 р. [212]) проведення державної землевпорядної експертизи програм, схем і проєктів щодо здійснення земельної реформи, землеустрою та охорони земель. І лише згодом на підставі ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. було прийнято Закон України від 17 червня 2004 р. "Про державну експертизу землевпорядної документації" [192].)

ЗКУ в редакції 1992 р. передбачено два види гарантій щодо раціонального використання та охорони земель: 1) економічне стимулювання цих процесів; 2) встановлення різних видів відповідальності за порушення суб'єктами права власності і права користування землею обов'язків в сфері охорони і раціонального використання землі.

Норма про економічне стимулювання, а точніше про матеріальне заохочення містилась і в ЗК УРСР 1970 р. У ЗКУ в редакції 1992 р. її зміст дещо розширений. Економічне стимулювання має на меті підвищити зацікавленість власників землі і землекористувачів у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, у захисті земель від негативних наслідків виробничої діяльності. Воно передбачає ряд заходів, але ця норма носила відсилочний характер, так само як і відповідна норма ст. ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. Як і раніше, Порядку економічного стимулювання не прийнято.

Один з небагатьох прикладів економічного стимулювання раціонального використання земельних ресурсів, що має дієвий механізм реалізації, запроваджено вже на теренах новітнього екологічного законодавства, а саме Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 773 "Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету на здешевлення кредитів для здійснення природоохоронних заходів" [238].

У разі порушення власниками землі або землекористувачами обов'язків по охороні та раціональному використанню землі вони несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Крім того, ст. 29 ЗКУ в редакції 1992 р. передбачала особливу земельно-правову відповідальність у вигляді припинення права користування або права власності на земельну ділянку, яка настає у випадках використання землі не за цільовим призначенням, нерационального використання або способом, що призводить до зниження родючості ґрунтів і забруднення, систематичного невнесення платежів за землю. Ці положення ЗКУ в редакції 1992 р. були використані в Постанові Верховної Ради України "Про земельну реформу" як один із заходів перерозподілу земельного фонду в ході земельної реформи.

⟨Надзвичайно важливою новацією земельного законодавства стало запровадження моніторингу земель (ст. 95 ЗКУ в редакції 1992 р.), що здійснюється і зараз на підставі Положення про моніторинг земель, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 [226]. Дані моніторингу земель можуть бути передумовою для проведення земельної реформи, зміни або запровадження нових заходів земельної реформи.⟩

Діяльність по розробці та прийняттю вищеназваних нормативних актів, безумовно, належить до сфери земельної реформи, але її результат, тобто законодавство, що було проаналізоване, є частиною нового земельного законодавства.

⟨Отже, наявність екологічного законодавства у сфері земельної реформи спонукала до висновку про те, що на державному рівні усвідомлено наявність цього аспекту земельної реформи та його важливість для досягнення мети реформування. В той же час причини об'єктивного та суб'єктивного характеру не дозволили сконцентрувати увагу на вирішенні проблем екологічного характеру і на сучасному етапі земельної реформи є надзвичайно актуальними.⟩

Реформування організації державного управління земельними ресурсами законодавчо мало декілька етапів: 1) планування створити Державний комітет України по земельній реформі (п. 2 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу", Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 "Питання Державного комітету України по земельній реформі" [59]); 2) створення Державного комітету України по земельних ресурсах (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 р. № 345 "Питання Державного комітету України по земельних ресурсах" [60], п. 5 якої скасував дію вище названої Постанови); 3) Указ Президента України

від 6 січня 1996 р. № 34 "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" [210] вилучив державні органи земельних ресурсів з подвійного підпорядкування і запровадив єдину централізовану систему цих органів. На його підставі розроблено і затверджено нові Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах (Указ Президента України від 13 травня 1996 р. [212]) та Типові положення про обласне, Київське та Севастопольське міське управління, районний відділ, міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів (Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930 [230]). Процес реформування, вдосконалення діяльності органів державного управління земельними ресурсами тривав.

(Поряд із запровадженням централізованої системи державних органів земельних ресурсів було реформовано і систему державного контролю за використанням і охороною земель. Якщо раніше такий контроль здійснювали Міністерство сільського господарства та комісії при виконкомах районних Рад народних депутатів [9], то згодом ці повноваження були передані Держкомзему України та його органам на місцях.) Згідно з ч. 2 п. 3 Тимчасового положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженого Наказом Держкомзему України від 29 липня 1993 р. № 65 [244], органи Держкомзему здійснювали державний контроль за використанням та охороною земель у взаємодії з радами, Мінекобезпеки України та іншими спеціально уповноваженими на те державними органами. Нажаль, така "взаємодія" часто полягала у численних перевірках суб'єктів права власності на землю чи права користування землею контролюючими органами різних рівнів, що на фоні загальнодержавної кризи заважало ефективному їх господарюванню і, як наслідок, тільки погіршувало стан земель. Були наявні і зловживання контролюючих структур при здійсненні своїх повноважень [61]. Цьому сприяло недосконале викладення повноважень контролюючих органів, як, наприклад, передбачене Кодексом України про адміністративні правопорушення [160] притягнення до адміністративної відповідальності за одні і ті ж правопорушення (ст. 52-53 (1)) органами Держкомзему та Мінекобезпеки.

(Інституційно-функціональний напрям земельної реформи полягав і у наділенні ряду державних органів компетенцією у цій сфері. Для деяких із них, зокрема місцевих державних адміністрацій, виконавчих комітетів рад та інших, це викликало необхідність створення спеціальних структурних підрозділів для вирішення питань земель-

ної реформи: приватизації, паювання тощо.) Але узгодженість компетенції державних та інших уповноважених органів у цій сфері була далекою від досконалості, що яскраво ілюструє аналіз правового забезпечення окремих видів земельно-реформаційних правовідносин за їх структурою.

(В ході земельної реформи особливого значення набули деякі функції державних органів у сфері використання та охорони земель, зокрема ведення земельного кадастру як відповідного земельно-правового документа, що посвідчує правові режими земель та юридичні титули прав на землю (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15 "Про затвердження Положення про порядок ведення державного земельного кадастру" [222]), а також державна реєстрація юридичних титулів прав на землю, яка поступово набуває значення самостійної функції державного управління (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 р. № 2073 "Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі" [232]))

Про необхідність законодавчого регулювання цих функцій державного управління у сфері використання та охорони земель неодноразово наголошували практики сучасної земельної реформи [153, с. 7].

Правотворчий процес, що "являє собою порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийняттю та опублікуванню нормативного акта, які процесуально оформлені та юридично опосередковані" [45, с. 23], регулювався нормами конституційного та адміністративного законодавства (ст. 91-94 Конституції України, Регламент Верховної Ради України [177], Указ Президента України від 30 березня 1995 р. № 270 "Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України" [207], Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 "Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України" [225], інші нормативні акти). В даній роботі ці нормативні акти не аналізуються.

(З огляду на все вищевикладене, слід належно оцінити документ, який фактично започаткував новий період здійснення земельної реформи в Україні – Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372 [217]. Ставши вже традиційним у земельно-правовій сфері, цей результат президентської нормотворчості в той же час став чи не єдиним програмним документом за десятиліття проведення земельної реформи в Україні. Основні напрями підводять підсумок результатів реформування попереднього періоду і

логічно передбачають здійснення ряду заходів по досягненню мети реформування.)

Так, зазначається, що з 1991 року виконано значний обсяг робіт з реформування земельних відносин, внаслідок чого зміни у цих відносинах набули необоротного характеру. Проте, кінцевої мети – економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель України – ще не досягнуто.

(Передумовами, що визначають необхідність продовження земельної реформи на більш досконалому і якісному рівні, є: 1) відсутність системи законодавчих актів, які б належним чином забезпечували проведення земельної реформи; 2) несформованість механізму вільного обігу земельних ділянок, в тому числі шляхом іпотечного кредитування; 3) неналежне фінансове забезпечення заходів земельної реформи; 4) перешкоди на шляху еволюційного розвитку сільськогосподарського землеволодіння і землекористування; 5) вирішення питань регулювання земельних відносин у населених пунктах без врахування соціально-економічного значення земель для створення сприятливого життєвого середовища; 6) не проведено розмежування земель державної та комунальної власності; 7) практичне припинення здійснення заходів щодо охорони земель; 8) застарілість технологій ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель, безсистемність останнього; 9) повільне проведення грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.)

(Зазначені передумови сучасного етапу земельної реформи дають підстави стверджувати, що заходи по їх відверненню повинні охоплювати всі загальні напрями земельної реформи. Тому передбачені Розділом 3 основні напрями державної політики у сфері регулювання земельних відносин можна згрупувати (звичайно, з певною долею умовності, оскільки всі заходи земельної реформи взаємопов'язані між собою) у визначені нами вище основні правові форми (напрями) реалізації земельної реформи на сучасному етапі:

1. Економіко-правові форми: забезпечення дальшого розвитку відносин власності на землю; удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві; дальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах; розвиток ринку землі; розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування; удосконалення порядку справляння плати за землю.

2. Еколого-правові форми: удосконалення системи моніторингу земель; здійснення програм поліпшення якості та охорони земель за рахунок коштів, які надходять від земельного податку.

3. Інституційно-функціональні форми: підвищення ефективності державного управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів; удосконалення порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель; землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи; поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель.

4. Правотворчі форми: удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку земельних відносин. >

Окреслені вище правові форми реформування земельних правовідносин можуть бути реалізовані на рівні конкретних земельно-реформаційних правовідносин лише за умови їх процесуально-правового забезпечення. Тому у контексті аналізу сучасних правових форм здійснення земельної реформи особливої уваги заслуговує Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, у якому приписи земельно-реформаційного характеру містяться в Розділі IX "Прикінцеві положення" та Розділі X "Перехідні положення".

Розділи "Прикінцеві положення" та "Перехідні положення" з прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року стали незамінним атрибутом кожного новоприйнятого законодавчого акту України. Значення таких розділів потрібно належно оцінювати, адже вони допомагають адаптувати відповідні суспільні відносини до нормативних приписів нових законів. Таким чином, Розділ IX "Прикінцеві положення" та Розділ X "Перехідні положення" логічно увійшли до ЗКУ від 25 жовтня 2001 року і в той же час стали невід'ємною частиною законодавства України у сфері земельної реформи.

Оскільки для переходу до нових земельних правовідносин не завжди достатньо звичайного застосування норм нового законодавчого акту, Прикінцеві та Перехідні положення запроваджують цілий ряд заходів, спрямованих на створення умов реалізації положень ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. Деякі з них на даний момент отримали додаткове процесуально-правове регулювання. Ці заходи здійснюються у межах земельних реформаційних правовідносин і включають:

- підготовку та прийняття ряду нормативно-правових актів з метою приведення чинного законодавства у відповідність із новим ЗКУ (п. 4, 5 Розділу IX);
- введення посад інженерів-землевпорядників у штати сільських, селищних рад та організацію державних відділів (управлінь) земельних ресурсів у міських радах (п. 4 Розділу IX);
- створення Державного земельного (іпотечного) банку з відповідною інфраструктурою (п. 6 Розділу IX);

- запровадження державної реєстрації прав на землю (п. 6 Розділу IX, Указ Президента України від 17 лютого 2003 р. "Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них" [219], Наказ Держкомзему України від 2 липня 2003 р. № 174 "Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель" [255], Закон України від 1 липня 2004 р. "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" [193]);

- першочергове забезпечення потреб працівників соціальної сфери, що проживають у сільській місцевості, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, наукових установ та навчальних закладів у відповідних земельних ділянках (п. 4 Розділу IX, Закон України від 26 квітня 2001 р. "Про внесення змін до статті 35 Закону України "Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" [190], Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1651 "Деякі питання реалізації громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на отримання земельної частки (паю)" [234]);

- переоформлення права постійного користування земельними ділянками громадянами та юридичними особами, які згідно із нормами ЗК України не можуть мати їх на такому праві, на право власності або право оренди на них (п. 6 Розділу X)²²;

- розмежування земель державної і комунальної власності (п.п.10-12 Розділу X, Закон України від 5 лютого 2004 р. "Про розмежування земель державної та комунальної власності" [194]);

- розпаювання (ресертифікація) земель сільськогосподарських підприємств (п.п. 8, 9, 16, 17 Розділу X, Закон України від 5 червня 2003 р. "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)" [191], Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. № 122 "Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)" [237]).

Інші нормативні приписи зазначених розділів сприяють безпосередній адаптації норм нового ЗКУ без здійснення земельно-реформацийних заходів шляхом:

²² П. 6 Розділу X ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. визнано неконституційним (втратив чинність) щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення на підставі Рішення Конституційного Суду від 22 вересня 2005 р. [].

- вказівки про застосування норм нового чи попереднього ЗКУ до правовідносин, які виникли до прийняття ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. (п.п. 1.-2 Розділу ІХ, п.п. 1-5,7 Розділу Х);
- встановлення мораторію на набуття та відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення та права на земельну частку (пай) (п.п. 13-15 Розділу Х).

Як бачимо, з правового поля на сучасному етапі земельної реформи випав такий значний напрям як приватизація земель, адже ст. 116 ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. віднесла останню до підстав набуття права власності громадян на землю. Хоча законодавство про приватизацію як складову масового перерозподілу земель в процесі земельної реформи залишається діючим в частині, що не суперечить чинному ЗКУ.

Цей висновок додатково підтверджується визнанням неконституційним п. 6 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу" в частині щодо втрати громадянами, підприємствами, установами та організаціями після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше наданого їм права користування земельною ділянкою на підставі Рішення Конституційного Суду від 22 вересня 2005 р. [292].

Таким чином, процес приватизації земель завдяки його нормативно-правовому забезпеченню поступово трансформується із заходу земельної реформи у одну із правових форм набуття прав на землю.

Навпаки, регулювання питань розпаювання земель нормативними приписами Перехідних положень підкреслює належність цих заходів до сфери земельно-реформаційних правовідносин. Адже ст. 25 ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. встановлює інші підходи до процедури паювання земель сільськогосподарських підприємств.

Крім того, із змісту ряду приписів Перехідних положень проглядається бажання законодавця прискорити і завершити процес розпаювання земель, замінивши право членів сільськогосподарських підприємств на земельну частку (пай) звичним і зрозумілим для науковців, практиків і пересічних громадян правом приватної власності на землю.

Започаткований Указом Президента України від 3 грудня 1999 року "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" [215] процес реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств у інші організаційно-правові форми на засадах приватної власності на землю та майно і укладення новоствореними структурами договорів оренди земельної частки (паю) з її власниками на момент прийняття ЗКУ від 25 жовтня 2001 р.

набув масового характеру. На часі постало питання про необхідність розпаювання цих земель.

Принципами процедур розпаювання земель, передбачених Розділом X ЗКУ від 25 жовтня 2001 р., є: а) добровільність виділення в натурі земельної частки (паю) з боку її власників; б) право (а не обов'язок) сільськогосподарського підприємства оплатити землевпорядні роботи щодо такого виділення; в) переважне право сільськогосподарського підприємства на оренду земельної ділянки, яка отримана в результаті розпаювання за рахунок цього підприємства.

Деяко зрушилося з місця питання процесуально-правового забезпечення розпаювання земель як заходу земельної реформи. Адже до цього питання процедури розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських акціонерних товариств та кооперативів регулювалися актами рекомендаційного характеру і лише по відношенню до зазначених суб'єктів: Методичними рекомендаціями щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій, затверджені наказом Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Української академії аграрних наук від 4 червня 1996 року № 47/172/48, Рекомендації щодо спрощеної процедури виходу членів колективних сільськогосподарських підприємств із складу господарств з належними їм земельними частками (паями), затверджені наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 30 грудня 1999 року № 130 [254].

Закон України "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)" уніфікував процедуру ресертифікації земельних часток (паїв), перевів її з категорії рекомендованого порядку до загальнообов'язкового, врегулював особливості розпаювання земель в окремих випадках.

На нашу думку, процедуру розпаювання земель, яка пропонується вищезгаданим Законом, можна застосовувати і до передбачених п. 8 Перехідних положень ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. правовідносин. До неї слід лише додати стадію розірвання договору оренди земельної частки (паю) за взаємною згодою сторін і укладення договору оренди земельної ділянки.

Отже, спільною і, на нашу думку, найважливішою ознакою різних варіантів процедури розпаювання земель як напрямку сучасної земельної реформи є незаперечне право громадян-власників земельних часток (паїв) за їх бажанням отримати земельну частку (пай) в натурі

та обов'язок сільськогосподарських підприємств і уповноважених державних та інших органів активно у межах закону сприяти їм у цьому.

Економічно необґрунтованим і соціально небезпечним Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні", схвалені Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. [204], визнали прискорення видачі державних актів на право власності на земельні ділянки власникам земельних часток (паїв). Але в той же час в юридичній літературі відзначається, що "існує доцільність встановлення граничного строку для реалізації права на земельні частки (паї): значні площі земель не можуть нескінченно перебувати під "загрозою" витребування, це негативно позначиться на ефективності їх використання" [151, с. 38].

Ці та інші правові та практичні проблеми сучасного етапу розпаювання земель досить детально і аргументовано проаналізовані у працях українських вчених [150, 151].

Екологічний напрям земельної реформи як і раніше представлений у новітньому законодавстві дуже бідно. Заслугує на увагу тільки Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2005 р. № 659 "Про порядок використання коштів державного бюджету, які виділяються для проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів" [239], яка запроваджує процесуальний механізм витрачання коштів державного бюджету на фінансування екологічних, економічних та правотворчих заходів земельної реформи.

Слід звернути увагу і на сучасний стан інституційно-функціонального напрямку земельної реформи та його правового забезпечення. Так, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" [216] Державний комітет України по земельних ресурсах було віднесено до центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство екології і природних ресурсів України. На підставі Указу Президента України від 5 березня 2002 р. [218] вищезазначену норму було виключено. Таким чином, діяльність Держкомзему України спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України безпосередньо до підписання Указу Президента України від 20 квітня 2005 р. "Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України" [221]. П. 3 цього документу запровадив спрямування і координацію Міністерством охорони навколишнього природного середовища України діяльності Державного комітету України по земельних ресур-

сах разом з іншими поресурсовими відомствами шляхом визначених напрямів діяльності.

Указ Президента України від 19 серпня 2002 року "Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням та охороною" [219] зобов'язав Кабінет Міністрів України вирішити питання щодо утворення у складі Державного комітету України по земельних ресурсах державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель як урядового органу державного управління. Отже, на черзі значна робота по створенню зазначеної державної інспекції, правову основу діяльності якої заклала Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1958 "Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель" [236].

Не залишено без уваги і локальний рівень інституційно-функціонального напрямку реформування. Керуючись п.д) ч. 4 Прикінцевих положень ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. в ряді міст України у складі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів створено державні відділи (управління) земельних ресурсів. Так, у м. Києві Рішенням Київської міської ради від 19 грудня 2002 р. № 182/342 затверджено Положення про Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) [260]. Функції цього органу практично повністю співпадають з основними напрямками діяльності територіального органу Держкомзему України у м. Києві. Започаткована на теренах нового ЗКУ така ситуація навряд чи є нормальною.

Зрештою чільне місце на сучасному етапі земельної реформи в Україні займає правотворчий напрям. Розроблено і прийнято такі нормативно-правові акти як Закон України "Про особисте селянське господарство" [195], Закон України від 19 червня 2003 р. "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [196], Закон України від 19 червня 2003 р. "Про фермерське господарство" [197], Закон України від 19 червня 2003 р. "Про охорону земель" [198], Закон України від 19 червня 2003 р. "Про землеустрій" [199], Закон України від 5 червня 2003 р. "Про іпотеку" [200], Наказ Держкомзему України від 17 жовтня 2002 р. "Про Порядок консервації земель" [256] та інші. Не вдаючись до аналізу змісту комплексу наведених нормативно-правових актів, відзначимо, що з точки зору реформування земельного законодавства їх прийняття є певним зрушенням у регулюванні земельних правовідносин. Чинний ЗКУ носить бланкетний характер і конче потребує нормативно-правової конкретизації. ▽

Підсумовуючи все вищевикладене, слід відмітити, що:

- не дивлячись на тривалий період здійснення земельна реформа в Україні на сучасному етапі залишається комплексним суспільним процесом;

- спостерігаються позитивні зміни законодавства у сфері земельної реформи з точки зору комплексного підходу до визначення правових форм її реалізації;

- законодавство сучасного етапу реформування практично не приділяє уваги екологічному напрямку земельної реформи та його правовому забезпеченню;

- на часі постає питання вдосконалення процесуально-правового забезпечення окреслених вище напрямів земельної реформи як основної гарантії їх втілення в життя і, зрештою, досягнення мети земельної реформи – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України. »

З метою вдосконалення механізму правового регулювання земельної реформи підтримую пропозицію щодо прийняття єдиного кодифікованого акту земельного законодавства – Кодексу законів про землю. Поряд з іншими у Кодексі необхідно передбачити розділ, у якому були б врегульовані питання переходу України до нових земельних правовідносин, тобто питання сучасної земельної реформи. Розділ "Перехідні положення", як і інші розділи Кодексу, повинен містити норми, які б мали пряму дію, "а не "обростали" різними підзаконними актами типу "положень" та інструкцій" [42, с. 37]. Він має систематизувати та кодифікувати діюче законодавство у сфері земельної реформи з точки зору дотримання та відновлення законодавчо і практично порушених прав громадян, передбачити відповідальність за конкретні правопорушення у цій сфері.

Вперше на загальнодержавному рівні необхідність реальної кодифікації земельного законодавства визнано у Рекомендаціях парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні" від 22 вересня 2005 р. (п. 3.15). В розрізі цього питання даний документ об'єктивно висвітлив ті величезні проблеми сучасного етапу земельної реформи в Україні, які, на мою думку, ще більше віддалили Україну від досягнення основної мети земельно-правового реформування.

Якщо передбачені у Рекомендаціях парламентських слухань положення будуть реалізовані, ми зможемо казати про початок нового третього етапу сучасної земельної реформи в Україні.

РОЗДІЛ 2

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Земельна реформа є історико-правове явище [152, с. 5]²³. В загально-теоретичному розумінні її поняття охоплює всі етапи реформування земельних правовідносин на протязі історичного розвитку країни.

Причина історичності земельної реформи полягає у наступному. Земельні правовідносини як врегульовані правом суспільні відносини з приводу використання та охорони²⁴ землі починають існувати в країні з моменту зародження та формування в ній держави і права. Процес розвитку держави і суспільства характеризується чергуванням періодів відносної стабільності перебігу життєвих процесів та періодів різного роду змін (якісних та кількісних). Земельні правовідносини як одна з важливих частин життя суспільства і держави, природно, підкоряються загально-історичним закономірностям розвитку останніх. Отже, дослідження історії реформування земельних правовідносин має на меті довести тезу про перманентність цього процесу, необхідність його правового забезпечення.

Значення історико-правового дослідження земельної реформи в Україні полягає в тому, що для розуміння реформаторських процесів, для створення нового земельного ладу, який би відповідав умовам життя саме в Україні, необхідно обов'язково враховувати минулий досвід реформування земельних правовідносин в нашій державі. В останньому полягає мета історичного аналізу земельної реформи, мета висвітлення генези правового регулювання реформування земельних правовідносин в Україні.

²³ "Гене́за – походження, історія зародження" [12, с. 105].

²⁴ Термін "охорона" в різні історичні періоди мав різне значення. Сучасна охорона земель у розумінні сукупності різного роду заходів, спрямованих на збереження, відновлення та поліпшення природного стану землі, відрізняється від охорони останньої, наприклад, у період зародження державності на території України, коли основною метою її був захист власних земель від завоювання ворогів.

Тому завданням цієї частини має стати дослідження причин, змісту та наслідків реформування земельних правовідносин в Україні з часу виникнення державності на її території, що дасть змогу прослідкувати за найбільш загальними закономірностями цих процесів, які, можливо, мають бути враховані і в умовах сучасної земельної реформи. Так як земельно-правове реформування визначене нами як постійний процес, у цьому Розділі за браком місця ми зупинимося на характеристичі лише найбільш значущих земельних реформ різних епох розвитку Української держави, проведення яких сприяло якісному перетворенню земельних правовідносин у всій їх багатоманітності.

Історико-правове дослідження постійного процесу реформування земельних правовідносин доцільно здійснювати шляхом поділу останнього на етапи або періоди, тобто певні часові відрізки, у межах яких земельна реформа набувала своєї визначеності з точки зору причин, мети та завдань, змісту (напрямів) та наслідків і може бути відносно відокремлена від інших етапів реформування.

Історична література пропонує різні підходи до періодизації української історії²⁵. Враховуючи останні, пропонуємо історичний процес реформування земельних правовідносин в Україні поділити на такі періоди:

I. Земельні реформи часів становлення та вдосконалення звичаєвого та писаного права на території України (IX-XVII ст.ст.): 1) розвиток та утвердження звичаєвого права як основного регулятора земельних правовідносин Київської Русі (IX-XIV ст.ст.); 2) кодифікація земельного законодавства та території України XV-XVII ст.ст.

II. Земельні реформи XVIII-XX ст.ст. як комплексні земельно-реформаційні заходи: 3) Секуляризаційна реформа в Україні (друга пол. XVIII ст.); 4) криза кріпацького землеволодіння та селянські реформи XIX ст. – початку XX ст. (Реформа Кисельова 1837 р., Селянська реформа 1861 р., Столипінська земельна реформа 1905 р.); 5) земельні реформи періоду революційних соціальних перетворень в УНР та УРСР (1917-1930 р.р.).

²⁵ І.П. Крип'якевич пропонує таку періодизацію: 1. Родо-племінні часи та княжа держава. 2. Під Литвою та Польщею. 3. Козацька держава. 4. Нові часи [63, с. 517]. М. Грушевський в "Ілюстрованій історії України" наводить наступний поділ: 1. До заснування київської держави. 2. Життя державне. 3. Доба литовсько-польська. 4. Доба козацька. 5. Упадок козащини і українського життя. 6. Українське відродження [64, с. 5]. Н. Полонська-Василенко поділяє історію України на такі періоди: 1. Доісторичне минуле України. 2. Українська держава X-XIV століть. 3. Велике литовсько-руське князівство. 4. Україна на передодні Хмельниччини. 5. Хмельниччина. 6. Руїна. 7. Гетьманщина. 8. Українські землі в козацькій добі. 9. Україна під чужою окупацією. 10. Україна перед революцією. 11. Україна в першій світовій війні. 12. Українська самостійна держава [65, с. 9].

2.1. Земельні реформи часів становлення і вдосконалення звичаєвого та писаного права на території України (IX-XVII ст.ст.)

Перший період характеризується тим, що основні реформаційні заходи тут відбувались у вигляді нормотворчої діяльності держави по зміні, вдосконаленню приписів земельного законодавства. Тобто визнаючи необхідність перетворень, і зокрема у земельних правовідносинах, держава у особі тих чи інших державних органів та інших суб'єктів розробляла і приймала нормативні акти, що містили приписи нового земельного законодавства. Реалізація останніх (за деякими виключеннями) не потребувала перехідних періодів впровадження, тобто виникнення інших, крім правотворчого, напрямів реформування.

Пояснюється це тим, що держава досліджуваного періоду виконувала більш обмежене коло управлінських функцій відносно використання та охорони земель. Як зазначав М.Ф. Владимирський-Буданов, "чим давніший час, тим права держави на всю її територію ближче до прав приватних [66, с. 204]". Тобто на початкових стадіях зародження та розвитку державності правитель не відокремлювався у своїх правах на землю поряд з іншими землевласниками. Він був рівним з ними, так як власність²⁶ була общинною. Крім того, неабияку владу мали народні збори, що також склалися із землевласників і землекористувачів.

Поступово, особливо з появою варягів (саме щодо них є свідчення літопису), положення правителів (князів) змінюється. Вони відокремлюються від загальної народної маси не лише як носії влади, і особливо приватні землевласники. В цьому можливо прослідкувати елемент зміни в земельному устрої Київської Русі. Важко говорити про це як про реформу, оскільки невідомо, якими правовими нормами вона регулювалась. Але можна, на наш погляд, припустити, що це відбувалося відповідно до норм звичаєвого права, бо звичаєве право, як і писане, змінюється відповідно до вимог часу. Крім того, протиріччя, які викликали до життя зміни у земельному законодавстві, могли бути у більшості випадків вирішені без втручання держави у процес реалізації нового земельного законодавства.

Але з огляду на історичні дані про те, що в деяких випадках реалізація реформованих земельно-правових актів зволікалась або взагалі не здійснювалась, можна зазначити і негативний бік процесу земельно-правового реформування цього періоду: нерозвиненість дер-

²⁶ Про власність у той період можна говорити тільки умовно, оскільки "на Русі навіть у X ст. не розрізнялося володіння від власності" [67, с. 406]. Тим більше земля як окремих об'єкт власності (або володіння) не розглядалася.

жавного апарату настільки, щоб зміни земельних правовідносин були забезпечені державним примусом, наприклад, через здійснення державного контролю або застосування заходів відповідальності.

Характерною рисою цього періоду є і те, що земельні перетворення, як правило, відбувалися у комплексі із перетвореннями у інших сферах життя, не відокремлювались від останніх.

Дослідження літератури про зміни земельного законодавства X-XV ст.ст. викликає запитання, чому в ній (за невеликим виключенням) не наголошується, що такі зміни є реформами. Пояснити це можна розумінням останніх як лише заходів реалізації законодавства у сфері земельної реформи. Але, як неодноразово наголошувалося, і заходи по створенню цього законодавства, як і післяреформаційного земельного законодавства, теж є земельною реформою.

2.1.1. Розвиток та утвердження звичаєвого права як основного регулятора земельних правовідносин Київської Русі (IX-XIV ст.ст.)

Літопис застав слов'ян на тому ступені патріархального побуту, коли вони мали свої звичаї, закони батьків своїх, традиції, що переходили з покоління в покоління частиною у вигляді обрядів, частиною у вигляді усної традиції. Але з плином часу, коли інтереси стали виходити з вузьких меж роду, відносини людські ставали складнішими, зтикалися звичаї різних груп, старі погляди зустрічалися із новими, – тоді усної передачі норм звичаєвого права стало недостатньо, і почала відчуватись необхідність у формуванні та записі їх, а також поповненні новими нормами, що відповідали народженим потребам [68, с. 283].

Такою письмовою збіркою звичаїв²⁷ стала Руська Правда, прийнята у першій своїй редакції за часів Ярослава Мудрим (1019-1054). Цей закон закріпив волю держави встановлювати норми загальнообов'язкового характеру з метою регулювання суспільних відносин (в тому числі і земельних) з точки зору державної доцільності. До цього в країні панувало звичаєве право як характерна ознака початкової

²⁷ "Спершу норми Руської Правди виникли у період розпаду первіснообщинного ладу у східних слов'ян, коли стали виникати групи руси... Оскільки ці групи стали виникати до утворення Київської держави, то і деякі норми Руської Правди могли існувати вже у цей час" [69, с. 341]. Посилаючись на дослідження М. Максимейко, Н. Полонська стверджує, що "Руська Правда створена в Русі південно-західній і відображає право цієї Русі, тому що головним джерелом її слугувало право місцеве, національне, звичаєве" [68, с. 286]. Іншими джерелами вона називає статuti князів, "які частково вводили нові положення, частково ж тільки оформляли, легалізували вже раніше діюче звичаєве право". Третім джерелом вона називала судові вироки, які, на нашу думку, також виносилися на підставі звичаєвого права.

стадії розвитку державності. Руська Правда стала результатом інкорпорації звичаїв та поширення уніфікованих звичаїв на всю державу.

Як і більшість найстаріших законів всіх народів, Руська Правда містила норми переважно кримінального і кримінально-процесуального характеру [70, с. 144]. Тобто розробники Руської Правди уніфікували норми охоронного характеру, а регулятивні норми, особливо цивільно-та земельно-правові (за невеликим виключенням), залишились у сфері правового регулювання переважно звичаєвого права [67, с. 146].

Разом з тим Руська Правда на державному рівні закріпила поділ населення країни на стаї. Одним із критеріїв такого поділу було відношення тієї чи іншої особи до землі, зокрема можливість володіти земельною ділянкою та вести самостійне господарство на ній. "Руська Правда в цім відношення є живе дзеркало, що відбиває в собі низку чисто соціальних взаємин різних народних верств і прошарків [71, с. 13]".

Руська Правда робить загальний поділ всього народонаселення на княжих мужів і людей. "Під княжими мужами розуміли взагалі всіх, хто був на службі князя [72, с. 54]". Їх Правда поділяє на бояр та огнищан (або дворян). Як відомо, бояри складали руську аристократію. Знаменитість цього стану була пов'язана саме із землею. В давнину було дуже почесним, якщо особа мала змогу обробити ділянку дикої землі (розчистити ліс, зорати первісну землю і т.д.), якої тоді було досить багато. Таку особу поважали, слухали її поради. Вона мала значний вплив на вирішення суспільних справ. "Земля надавала їм особливої ваги і поваги громадян [73, с. 46]".

Огнищани (або дворяни) були станом незнатного походження. Свої привілеї вони здобули за службу князю. Однією з них було наділення дворян землями, які передавались їм на строк служби або на ціле життя і отримали назву помісних.

Нижчий стан населення Правда називає людьми, які в свою чергу поділялись на вільних і невільних. З точки зору земельного права нас цікавить стан вільних людей, оскільки лише вони мали право на земельні ділянки. До вільних людей Руська Правда відносить смердів та закупів. "Смердами називали всіх вільних людей нижчого стану, що були під данню [72, с. 60]". Основну частину їх складали землероби, що жили в громаді і користувались землею, яку громада як землевласник надавала їм у користування. Разом з тим Юшкою С.В. відзначає, що "Руська Правда та інші джерела говорять про наявність одноосібної власності селянина та ремісника на знаряддя праці та на своє приватне господарство (до складу якого обов'язково входила земля – О. З.), засноване на особистій праці [67, с. 146]"

коли при формулюванні складу злочину та покарання за нього вказує, кому належить та чи інша річ.

Маючи реформаційне значення як перше писане джерело права Київської Русі, Руська Правда протягом свого існування і сама неодноразово піддавалась змінам та доповненням, тобто реформувалась. Це відповідно викликало реформування тих відносин, правове регулювання яких змінювалось. Як відомо, Руська Правда дійшла до нас у значній кількості списків. Деякі дослідники вважають, що всі вони є результат переписування первинного варіанту цього документа, в результаті якого до неї вносилися різного роду зміни тими особами, які це робили. Цікавою є також точка зору і інших фахівців, які вважають різні редакції Руської Правди окремими правовими джерелами, що розроблялись у відповідності до розвитку суспільного життя.

Так, Л. Білецький, дослідивши біля 70 списків Руської Правди, розділив їх на три громади (що в принципі є традиційним в літературі): списки Короткої Правди, списки Широкої Правди та списки Скороченої Правди [71, с. 36]²⁸. Отже, новелами Широкої Правди порівняно з Короткою є наступні положення. З розширенням землеволодінь, яке відбувалось різними шляхами (купівлею, отриманням у спадщину, розчищенням та ін.) приватні особи – землевласники не обробляли їх власноручно. Поступово з'являється практика, яка потім закріплюється писаним правом, а саме Статутом Володимира Мономаха та Руською Правдою (стаття 53) [74, с. 99] щодо ролейних закупів. Ними були безземельні смерди, які укладали угоди із власниками, згідно з якими власники надавали їм земельні ділянки. За це смерди повинні були платити гроші, розраховуватись натурою або на інших умовах. Ці селяни за законом були вільні, мали право вільного переходу з однієї землі на іншу. Але вони, як правило, поряд із ділянкою брали у господаря грошову позику, а інколи і інші речі для розведення власного господарства. За цих умов плата значно збільшувалась. І залишити землю закупу ставало все важче. Тому і встановлюються Руською Правдою відповідні санкції за втечу закупа без

²⁸ Білецький Л. пише, що "... Коротка правда – це єдиний кодекс законів, хоча і невідповідно зкодифікований" (з різних причин) [71, с. 110]. "Широка Правда не є вислідок якогось несвідомого народно-культурного розвитку. ...цей кодекс Руської Правди був актом свідомо творчим, наслідок ініціативи однієї людини і акт опрацювання одного інтелекту та однієї волі в дусі нової доби, такої піднесеної і творчої, якою була доба князя Володимира Мономаха (кінець XI – початок XII ст.)... Кодифікатор вніс надзвичайно багато – з 43 статей стало 122" [71, с. 99-100]. "Скорочена правда XVII ст. – це окремий кодекс, новий і відмінний від Короткої та Широкої Правди, з новою назвою ("Указ"), новим вибором статей. А в деяких статтях і з новою їх відміною... Повстав він не в Україні, а десь в центральній Московщині або на півночі [71, с. 36-37].

розрахунку з господарем та інші злочини, що скоювалися ним проти господаря. Але Руська Правда захищала і закупа, встановлюючи відповідальність господаря за незаконний продаж його в рабство, вбивство закупа тощо. Л. Білецький вважає, що вона взагалі "...фіксує намагання законодавців полегшити становище найбіднішого населення (смердів, закупів, холопів, рабів) перед сильними світу, великими землевласниками [71, с. 13-14]".

Одним з правових досягнень Широкої Правди було встановлення санкцій за посягання на землеволодіння. Стаття 33 Руської Правди [75, с. 7] встановлює штраф в 12 гривень за руйнування межових знаків між земельними володіннями, якими тоді були борозна (або канавка) чи позначки на деревах. Причому стаття має безособову форму: вона, на відміну від інших статей, не розрізняє станів населення ні у відношенні суб'єктів скоєння злочину, ні у відношенні його жертв. Це свідчить, по-перше, що покарання є рівним незалежно від того, хто скоїв злочин, по-друге, стаття ще раз підкреслює можливість володіти землею всім вільним верствам населення, і по-третє, стаття встановлює рівні можливості для захисту земельних ділянок не залежно від тогочасного соціального становища. Беляєв І.Д. відмічає, що і при Ярославі існували такі категорії справ, але вирішувались вони за звичаєвим правом і санкція за таке порушення була у вигляді тілесного покарання. "Але через 50 років це не відповідало руському духу і вимагало законів нових [73, с. 191]".

Нарешті, "в новому кодексі підноситься також цікавий і важливий інститут спадкового права, зокрема спадкові права смердів (селян), які все-таки трактуються нарівні з іншими свобідними верствами [71, с. 102]". "В них розрізняється спадкування смерда і боярина, або княжого мужа... Зміст цих постанов, що обмежували право спадкування смердів, полягає в тому, що дочки смерда не можуть продовжувати трудової експлуатації земельної ділянки батька і тому виключаються з числа спадкоємців, між тим як боярин або княжий муж володіє землею не за ознакою трудової експлуатації, а смерть голови сімейства не спливає на правову долю володіння; тому боярські дочки можуть володіти всім майном свого померлого батька і, звичайно, його землею [67, с. 414]".

Насамкінець зазначимо, що Руська Правда у всіх її варіантах вважається ідеалом народного правосуддя, "світить своєю правдою вона й тепер, як зразок для нової української Правди, що ляже в основу українського державного відродження, так як в основу дальшого державного розвитку за часів Ярослава, а особливо Володимир Мономаха, лягла стара і вічно нова Руська Правда [71, с. 130]".

2.1.2. Кодифікація земельного законодавства на території України XV-XVII ст.ст.

Наступною визначною віхою в розвитку земельних правовідносин стало видання Судебників 1497 р. та 1550 р. Їх видання припадає на період, коли більша частина сучасної України знаходилась під владою Річі Посполитої. І лише невелика її частина залишилась у Московській державі. Враховуючи це, а також те, що в наступні періоди право Московської держави справило значний вплив, а згодом і діяло в Україні, розглянемо надзвичайно реформаційні в плані розвитку земельних відносин правові документи – Судебники 1497 та 1550 років.

Судебник 1497 р. має реформаційне значення як першим законом, який прикріпив селян до землі. До цього селяни, будучи залежними від землевласника, все ж мали право вільного переходу від одного землевласника до іншого. Вільний перехід селян був не вигідний не тільки землевласнику (оскільки він втрачав робочу силу), але й державі в особі князя, а згодом і царя, оскільки останній втрачав платників податків (данини) в особі селян, що перейшли на інші землі (раніше данина збиралась лише із заселених земель).

До прийняття зазначеного акту ці питання регулювались все ще на приватному рівні, тобто жалуваними грамотами окремим землевласникам. Тому й значення Судебника тим більше, бо він встановив загальнообов'язкові норми для всієї держави.

Ст. 57 Судебника 1497 р. законодавчо закріпила встановлений практикою Юріїв день, тобто "єдиний для всіх феодалів строк відпуску та прийому селян [76, с. 89]", що припадав на тиждень до 26 листопада та тиждень після нього. Крім вказаного строку виходу, селянин, що збирався це зробити, повинен був внести землевласнику пожиле, тобто визначену суму грошей. Виплата цієї суми не залежала від того, чи був у селянина якийсь борг по відношенню до свого землевласника. Розмір пожитого визначався тим, де знаходився двір селянина: в степовій чи лісовій зоні. Стосовно державних податей "Судебник узаконює, що селянин повинен платити податі тільки до тих пір, поки в нього є жито в землі. По виході з землі володільця селянин припиняє всі свої зобов'язання відносно нього [76, с. 429]".

В наступних статтях Судебник 1497 р. регулює цілий ряд земельних правовідносин, причому всі ці норми є новелами порівняно з попередніми джерелами права. Так, ст. 60 закріплює новий порядок спадкування за законом. Якщо раніше спадкоємцями були лише особи чоловічої статі, що за ступенем рідства стояли найближче до померлого, то Судебник дозволяє при відсутності синів спадкувати донькам, а також розширює можливості спадкування по боковій лінії. "Відтворюючи розпочатий з XIV ст. ріст феодального землеволодіння

і подальше зміцнення феодалізму, Судебник значно посилює захист феодального землеволодіння і його основи – землі [76, с. 94]".

Ст. 61 передбачає необхідність побудови огорож між володіннями різних землевласників для запобігання потрави худобою посівів. Затрати на їх побудову розподілялись порівну. В разі потрави відшкодування лягало на того, чия огорожа була несправною. У ст. 62 передбачено відповідальність за пошкодження межових знаків і переорання чужої землі. Новою є санкція у вигляді биття кнотом особи, винної у цих правопорушеннях, якщо скоєні вони були проти землевласника-феодала.

Судебник вводить два строки позовної давності, "чого не знав ні один попередній закон [76, с. 94]". Ст. 63 передбачає трьохрічний строк у позовах щодо земель приватних осіб, тобто вотчинників (бояр і монастирів), поміщиків, селянських общин. Цей строк обумовлений тим, що "використання землі в сівообігу (трьохлітньому) є фактом, що в достатній мірі свідчить про повне господарське оволодіння ділянкою [77, с. 28]".

Разом з тим, шестирічний строк позовної давності, встановлений щодо великокняжих земель, свідчить про прагнення княжої влади обмежити общинне землеволодіння і сконцентрувати поземельну власність у своїх руках. Крім того, велика кількість княжих земель була захоплена боярами і монастирями, а тому їх повернення мало велике значення для князя.

Судебник 1550 р., як зазначає Беляєв І.Д. [73, с. 428], залишив недоторканими всі ті узаконення про поземельні володіння, що ми бачили в Судебнику 1497 р., і тільки додав одне важливе узаконення про право викупу вотчин родичами. В Судебнику 1497 р. про нього є згадка, але саме в Судебнику 1550 р. детально передбачено всі умови і строки здійснення такого викупу. "Сутність права родового викупу починає формуватись у законодавстві з першої половини XVI ст., саме в перший раз вона визначена в царському Судебнику [66, с. 204]". Значення цього інституту історико-правові джерела визначають по-різному. Так, Володимирський-Буданов М.Ф. вбачає його у гарантуванні збереження цілісності родових маєтків. Беляєв І.Д. пише, що саме Судебник свідчить, що уряд в ХІІ ст. не встановлював права викупу, а навпроти намагався покласти законодавчі обмеження цьому праву [78, с. 105].

Особливо реформаційне значення у історії розвитку земельного ладу України мали Литовські статuti 1529 р., 1566 р. та 1588 р. Значення цих документів подібне до значення Судебників 1469 р. та 1550 р. Прийняті Литовські Статuti в ту ж епоху, що й Судебники, але на території України, що була у складі Литовсько-Польської дер-

жави – Речі Посполитої. "Поява Литовських Статутів – це важлива подія, бо його списання було ознакою перемоги, яку здобув закон над звичаєвим правом: закон зводить звичаєве право лише до ролі допоміжного права. Зате цю допоміжну роль признає звичаєвому праву і Литовський Статут, бо читаємо там, що справи, відносно яких немає відповідної постанови в Литовському Статуті, належить судити за старим звичаєм до часу, поки ці права не напишуться [79, с. 22]²⁹". Поряд з кодифікацією вже існуючого законодавства Статути містили і ряд новел, що в той час мали надзвичайно реформаційне значення для становлення земельного ладу цієї країни.

Перш за все, власником всієї земельної території Русі, що відійшла до Королівства Польського, відтоді став Король. Вона належала йому в силу завоювання. Король розпоряджався тут земельною власністю як верховний власник, роздаючи на різних умовах земельні ділянки приватним особам [80, с. 297]. Стосовно українських земель, що були у складі Великого князівства Литовського, то форми власності і володіння землею були збережені тут з часів Київської Русі, "хоча верховним її власником була феодальна держава – Велике князівство Литовське, Великий князь Литовський [81]³⁰". Отже, на час прийняття Литовських Статутів в країні склались державна власність на землю, земельна власність бояр (або панів, магнатів), дворянства (шляхти), духовенства, міщан та селян [63, с. 124].

Подібно різним спискам Руської Правди, Литовські Статути, маючи реформаційне значення по відношенню до законодавства попереднього періоду, в той же час відтворювали процеси соціально-економічних змін у країні. "Перший Литовський Статут 1529 р. був загальним кодексом для всіх без виключення земель, що входили в склад Великого князівства Литовського..." [63, с. 113]. Якщо норми першого Статуту ще поважають права селян, зокрема на землю, то другий збільшує права дрібної шляхти, чим рівночасно обмежує права селян [79, с. 23]. Третій Литовський Статут 1588 р. стояв на столі виключно шляхетського, зрівняного вже перед правом стану, і

²⁹ М. Чубатий серед причин, що спонукали владу до розробки і прийняття першого Литовського Статуту, виділяє дві основні: 1) шляхта не була підпорядкована одному праву, і статут мав підпорядкувати всіх мешканців країни під одне право, а особливо шляхту, до якої б групи вона не належала; 2) до цього часу судили згідно норм звичаєвого права, і коли урядник не знав, як розв'язати спір, він вирішував відповідно до свого погляду, що нерідко призводило до свавілля [79, с. 21]. Такі ж причини, доречі, були передбачені і у постанові Сейму про розробку Статуту.

³⁰ Шекера И.М. Литовские Статуты и правовое положение крестьян Украины в XVI в. [81, с. 114].

констатував попрання прав селянства [79, с. 23]. Отже, ключовим земельно-реформаційним моментом, що об'єднував ці три документи, було поступове позбавлення селянства права власності на землю та прикріплення його до землі.

"Вже Перший Литовський Статут встановив, що землею феодально залежного селянина розпоряджається лише його пан, тобто феодал [81]³¹". Артикул 21 Розділу VIII заборонив всім (як боярам, так і простим людям) купувати землю або іншим чином набувати її у інших людей без дозволу їх панів [82, с. 76]. Якщо ж така угода відбувалась, пан як власник землі мав право повернути її без будь-якого відшкодування, в тому числі і посіви на ній залишались власнику.

Подібні норми містились і в наступних статутах. Так, Статут 1588 р. забороняв, крім того, найм землі без дозволу пана [82, с. 126]. За селянами залишилось лише право на рухоме майно. Але і то лише тому, що воно було необхідне для виконання повинностей з наділу, яким користувався феодально залежний селянин (Статут 1588 р., Розділ VIII, арт. 9) [81, с. 115]. Якщо раніше повинності прив'язувалися до ґрунту, то тепер їх перевели на особу селянина.

Але позбавлення права власності на землю було лише одним з проявів закріпачення селян. Було встановлено також умови переходу селян з одних земель на інші. Так, арт. 13 Розділу XII Статуту 1588 р. передбачав, що особа у стані звичайного боярина або тяглового селянина, але обов'язково "вільного, похожего" або її діти, якщо вона оселяється у пана і живе у нього 10 років, при намірі піти від нього зобов'язана сплатити 10 коп грошей та оплатити все, що було у пана позичено. Строк пошуку таких осіб обмежувався 10 роками. Якщо після їх перебігу особу не було знайдено, вона вважалась вільною.

Таким чином, "у селян ще залишилось право переходу, що свідчило про незавершеність процесу закріпачення [81, с. 115]". Разом з тим, прав власників землі вони були законодавчо позбавлені. Якщо порівнювати норми Литовських Статутів з розглянутих питань з нормами Судебників, то останні встановили майже абсолютну безправність селянства, в тому числі і по відношенню до землі. Не треба забувати і про те, що українські землі частково були у складі Королівства Польського до створення Речі Посполитої. На цих території селяни значно раніше були позбавлені прав на землю та права переходу (Постанови Сеймів 1496 р. та 1505 р.) [63, с. 127]. Причому перехід без дозволу пана був категорично заборонений.

³¹ Шекера И.М. Литовские Статуты и правовое положение крестьян Украины в ХНІ в. [81, с. 115].

Закріпаченню селянства сприяв і захід, що отримав назву волочний перемер. Здійснювався він у середині XVI ст. на підставі Уставу на волюки. "Безпосередньо причиною перемерення на волюки було бажання держави зрівняти всі селянські одиниці, з яких ішло тягло на користь держави, і тим самим зрівняти тягарі всіх і їх всіх збільшити, уодностайнити обов'язки. Як відомо, дворища були і більші, і менші, а всі несли приблизно однакові тягарі. Крім того, волочний помір мав на меті повизначати фільварки на безпосередні господарства держави і панів [79, с. 102]". Але в процесі цього своєрідного перерозподілу земель права селянства знову-таки були порушені: шляхтичам за забраний ґрунт надавалась компенсація, а селянам – ні [79, с. 103]. На становищі селян перемер позначився таким чином, що раніше селяни платили тягарі з дворища, то після перемеру їх стали платити з волюки, далеко меншої від дворища.

За старих часів першої української держави лишилися на боярах різні обов'язки: будувати, укріплювати і ремонтувати замки, мости і дороги тощо, що на початку XVI ст. такі обов'язки поступово відмінено для землевласників [79, с. 78]. Третій Литовський Статут закріпив лише норму про те, що дворяни, що мали привілеї на земельну власність, зобов'язані були нести військову службу.

Поряд з вищенаведеним, Литовські Статути передбачили ряд норм-принципів, які й до сьогодні зберегли своє основоположне значення. Так, арт. 3 Розділу III встановив, що "...нікому з іноземців не будемо давати у власність та в утримання земель, замків, міст та будь-яких звань і чинів, але тільки місцевим уродженцям тих земель названого вище Великого Князівства [63]³²".

У Великому Князівстві Литовському проживали представники різних віросповідань. Статут 1529 р. намагався зрівняти їх права, але з сучасної точки зору дещо обмежено. Так, "Статут надавав рівні права свідчити по земельних питаннях будь-якому християнину, як католику, так і православному [81]³³". В той же час це заборонялось татарам і євреям. Арт. 5 Розділу XI передбачив можливість звільняти християн, куплених або закуплених євреями та татарами.

"На відміну від Судебників Соборне Уложення може бути назване дійсним зводом законів Російської держави XVII ст. ... Подібно до Литовського статуту, Соборне Уложення 1649 р. ніби підводило підсумок попередньої законодавчої діяльності царської Росії XVI-XVII ст.ст.,

³² Юршнис Ю. Литовський Статут – пам'ятник історії права і культури Великого Княжества Литовського [81, с. 15].

³³ Хорошкевич А.Л. О международных аспектах религиозной политики Великого Княжества Литовского времени первого Статута 1529 г. [81, с. 36].

відтворюючи величезні зрушення, що відбулися в економічному та політичному житті Росії... [83, с. 5]".

Регулюванню земельних відносин в Соборному Уложенні 1649 р. присвячено окремо дві глави: Глава XVI "Про помісні землі, а в ній 69 статей" та Глава XVII "Про вотчини, а в ній 55 статей", а також ряд статей в інших главах.

Головною тенденцією цього періоду в поземельних відносинах було правове закріплення злиття двох форм феодального землеволодіння – вотчин та помість. І хоча Соборне Уложення остаточно цього не зробимо, але воно закріпило деякі значні кроки щодо зближення правового статусу вотчин і помість і поступового витіснення вотчинного землеволодіння помісним.

Першою новелою у цьому плані стала норма, яка дозволила обмін помістями, а також взаємний обмін вотчин (в тому числі і монастирських) і помість, що сприяло їх найбільш ефективному господарському використанню. Умови обміну були такі: рівноцінність розмірів і господарської цінності помість і вотчин, що обмінюються; можливість обміну обжитих земель на пусті, які мають однаковий правовий статус, з правом переводу селян з перших земель на другі; зміна статусу володіння при обміні помість на вотчини; обов'язковість реєстрації обміну у Помісному приказі, порушення якої тягне за собою недійсність угоди.

Соборне Уложення передбачає можливість передачі помість родичам або іншим особам за умови утримання володільця помістя. Разом з тим закон, передбачаючи зловживання з боку утримувачів, наділяє володільців правом повернути своє помістя у разі порушення умов, за яких воно було надано. Крім того, якщо на утриманні знаходилась жінка, що згодом виходила заміж чи постригалась в монахи, то помістя переходило разом з нею як придане або до землеволодіння монастиря. Ця категорія угод також потребувала обов'язкової реєстрації в Помісному приказі, недотримання якої тягнуло за собою конфіскацію помістя з передачею особі, що про це заявила.

Далі Соборне Уложення дозволяє передавати помістя у спадщину, але не повністю, а лише "по встановленій нормі, а інше передавалось в рід безпомісних і малопомісних дворян, а при їх відсутності віддавалось в якості помість в чужі роди [84, с. 345]".

Дворянам та іншим службовим особам, які пішли у відставку за віком або у разі травмування і не мають нащадків, отримувати право до кінця життя користуватись своїм помістям за умови надіслання на службу своїх людей або виплати грошей. "В таких випадках і права дворян не порушувались, і помістя не виходило із служби [84, с. 356]".

Що стосувалось спадкування вотчин, то порядок його схожий на порядок спадкування помість. Але на відміну від останніх вотчини передавались у спадщину повністю. Переважне право наслідування було за чоловіками. "В цьому спостерігається намагання закону зберегти і закріпити зв'язок вотчин із службою [84, с. 359]". При спадкуванні вотчини декількома братами кожний з них мав рівну долю в вотчинному майні батька незалежно від віку. Але за певних обставин спадкоємцями могли стати і жінки, що, очевидно, робилось з метою збереження знатних родів землевласників.

В умовах відсутності чіткої системи реєстрації земельних ділянок траплялась безліч випадків самовільного захоплення помісних земель, приховування батьківських помість при отриманні нових і т.д. Тому Соборне Уложення з метою систематизації помісного землеволодіння як основи службового потенціалу держави та враховуючи певні історичні умови, за яких виник такий хаос (військові дії, часта зміна влади) встановило ряд норм, які врегулювали цю ситуацію. Так, приховані помістя залишались за їх володільцями, якщо при захопленні вони знаходились в стані спустошення. Дещо раніше за прийняття Соборного Уложення з'явився указ, норми якого відтворює Соборне Уложення, згідно якого особі, що добровільно зізнається про приховання земельної ділянки до доносу на неї, буде залишено ті землі, які вона приховала. Особі ж, яка справедливо донесла про наявність у когось прихованих земель, отримувала винагороду у вигляді їх частини. Як бачимо, ця норма сприяла здійсненню контролю в цій сфері з боку самих поміщиків.

Одним із джерел поновлення помісного фонду були виморочні помістя. Нові поміщики могли отримати їх, звернувшись про це із заявою. Але на практиці траплялись випадки приховування законних спадкоємців цих помість: дружин, дітей, родичів. Тому Соборне Уложення передбачає безстроковий розшук останніх, а також накладає відповідальність на заявників у вигляді відібрання незаконно отриманого помістя та відшкодування збитків, якщо такі є.

Окрема стаття Соборного Уложення присвячена виділенню помісних порожніх земель в українських містах. Для службовців тут передбачені пільгові розміри у зв'язку із постійною загрозою вторгнення кримських татар.

Право на володіння вотчинами і помістями закріплювалось в писцових, переписних та дозорних книгах і підтверджувалось виписками з них.

Соборне Уложення вимагало повної відповідності будь-якого виду земельної документації (жалуваних, відказаних, купчих та інших грамот) записам писцевих книг. Якщо ці документи не відповідали даним, занесеним до писцевих книг, вони підлягали вилученню в Помісному приказі і заміні достовірними документами. "Тим самим

Уложення закріпило за писцевим описом земель і документацією, пов'язаною з ним, офіційне значення [84, с. 353]".

Вперше Уложення позбавляє дворян та інших службових осіб, що служили церкві, отримувати помістя з державних земель. З цього часу наділення землею слуг патріарха відбувалось за рахунок земель останнього, а державний земельний фонд розподілявся тепер тільки між державними службовими особами.

Соборне Уложення значно доповнило і змінило умови і процедуру викупу родових вотчин. Наприклад, якщо в Судебнику викупу підлягали тільки продані землі, то тепер до них віднесені і закладені тощо. Отже, "право викупу витікало з принципу родового спадкування вотчин, а тому було правом-привілеєм [84, с. 364]". Вельможество позбавлялось його за злочини, наприклад, за зраду батьківщині.

В Соборному Уложенні прямо передбачено, хто не може мати землю на праві власності. До них віднесено боярських людей (холопів), тобто слуг бояр і дворян, і монастирських слуг. Таким чином, коло осіб, що мали право власності на землю, залежало від походження і відношення до державної служби.

Соборне Уложення дозволило продаж порожніх земель у вотчини по всій території країни на відміну від раніше виданих документів локального характеру. Але в той же час Соборне Уложення наголошувало на перевазі надання земель під помістя, тим самим підкреслюючи стійкій зв'язок військової та іншої державної служби з землеволодінням.

Ще раз підкреслюючи недоліки реєстраційної системи того часу, зазначаю, що як і в Судебниках, в Соборному Уложенні декілька статей присвячено встановленню меж між помістями і вотчинами. Але порівняно з першим джерелом, в Уложенні наявна більша конкретизація стосовно процедури визначення кордонів, якщо відсутній чіткий опис в державних документах.

2.2. Земельні реформи XVIII-XX ст.ст. як комплексні земельно-реформаційні заходи

Характерною ознакою цього періоду є проведення земельних реформ як окремих самостійних організаційно-підготовлених заходів із визначеними передумовами, метою, завданнями, напрямками реформування та відповідними наслідками.

2.2.1. Секуляризаційна реформа в Україні (друга пол. XVIII ст.)

Визначною віхою земельно-правового реформування стала Секуляризаційна реформа в Російській імперії, яка в Україні мала свої особливості та значення.

Як відомо, церква з самого хрещення Русі зайняла вагоме місце серед суспільних інституцій. Особливо це позначилось на політичному впливі церкви в межах держави. Головною причиною цього стало стійке економічне становище церкви, яке було безпосередньо пов'язане із значними земельними володіннями, власником яких була церква. З того часу державною владою, опору якої складала світська знать, родовитість якої також мала свої витоки з володіння значними земельними наділами, і церквою постійно існувало протистояння. Воно полягало у прагненні церкви справляти вплив на вирішення державних справ на свою користь і зворотному намаганні світських феодалів цей вплив якомога зменшити³⁴.

З вдосконаленням механізму правового регулювання суспільних відносин держава в різні часи (і під час входження частини України до Московської держави, і під час перебування іншої її частини в складі Річі Посполитої) законодавчо намагалася обмежити або заборонити придбання землі духовенством, кількість якої на той час становила третину території держави [66, с. 192]. Такі спроби ми спостерігаємо ще з XVI століття. Робились вони як царським урядом в Московській державі [66, с. 192], так і гетьманщиною на території України, але безрезультатно внаслідок невиконання законів та указів, які видавались з цього приводу. Заходи стали значно суворішими під час правління Петра I і проведення ним церковної реформи, коли церква адміністративно була підпорядкована державній владі і позбавлена своїх вічних привілеїв. "І хоча тимчасово при Єлизаветі права церкви на її майно посилені, але це не могло вже відвернути повного відібрання церковного майна при Катерині II [66, с. 222]".

Першим і найважливішим заходом цієї реформи (до речі, якого бракувало всім попереднім намаганням позбавити духовенство землі) стало створення комісії, головним завданням якої було "впорядкування духовних маєтностей [85, с. 29]", тобто ревізія церковних землеволодінь. 26 лютого 1764 р. Катерина II підписала Маніфест про секуляризацію духовних землеволодінь, за яким земля і селяни були відібрані у духовенства Центральної Росії.

На території України подібні заходи були проведені значно пізніше за різного роду причин, в тому числі і за відсутності ревізійних даних про склад церковних земель. 10 квітня 1786 р. було видано два Укази "Про прийняття монастирських селян, що перебувають в Київському, Чернігівському та Новгород-сіверському намісництвах при архієрейських садибах, Києво-Печерській Лаврі та ін. у відомство Директорів Домоводств

³⁴ З цього приводу існували протилежні філософські вчення, що захищали інтереси держави та церкви. Див.: [66, с. 192].

ва... і про виділення певної суми на утримання архієрейських садиб і монастирів із податків, що збираються в тих маєтках", а також "Про штати Київської, Чернігівської та Новгород-сіверської Єпархії".

За першим Указом всі монастирські володіння трьох намісництв переходили в управління Директорів Домоводства цих намісництв. Селяни, що в них проживали, обкладались оброком замість панщини і зобов'язані були утримувати військо в цих трьох малоросійських губерніях. Цей Указ також зобов'язував казенні палати намісництв, директорів економій та генерал-губернатора створити належні умови, щоб всі відібрані у монастирів маєтності почали "приносити казні належний прибуток [85, с. 55]. За рахунок частини цього прибутку повинні утримуватись залишені за штатним розкладом монастирі, архієрейські садиби та інші церковні установи. "Окремо говорилось в Указі про виділення, знову ж таки згідно з зі штатним розкладом 1764 року, архієрейським садибам і монастирям рибних угідь, земель для випасання худоби та городів, а також замських будинків" [85, с. 55]. Всі заходи за цим указом треба було виконати до 1 жовтня 1786 р.

За другим Указом було визначено, які монастирі ліквідуються, а які залишаються і до якого з трьох класів в залежності від рівня утримання кожен з них відноситься. На базі деяких із закритих монастирів передбачалось відкрити різного роду освітні заклади: школи, училища, університети.

Виконання заходів, передбачених у цих Указах, затягнулось. Причинами були, по-перше, відсутність, на відміну від реформи в Росії, повних даних ревізії монастирських вотчин та селян, що на них жили. По-друге, відсутність фінансового обґрунтування проведених заходів, в результаті чого без засобів до існування залишилась велика кількість ченців і черниць, на базі більшості закритих монастирів так і не було створено заплановані навчальні заклади тощо. Монастирські адміністрації отримали розпорядження генерал-губернатора П. Румянцева передати в казну через місцевих Директорів Домоводства все рухоме і нерухоме майно їх володінь, зробивши це з детальним описом вотчинних будівель і споруд. Виконано це було у вересні 1788 року, що лише тоді дало змогу розглянути питання про виділення присадибних земель штатним монастирям.

Незважаючи на всю непослідовність Секуляризаційної реформи в Україні головна мета її – "відібрати в казну монастирські маєтки, обмежити кількість ченців і черниць, перевести церковних селян у розряд державних – була досягнута" [85, с. 66]. "Фактично в Лівобережній Україні було ліквідовано земельну власність духовенства і напівзалежний від держави прошарок духовних землевласників. Духовенство України через секуляризаційну реформу 1786 року остаточно втратило свою економічну могутність" [85, с. 73].

2.2.2. Криза кріпацького землеволодіння та селянські реформи XIX ст. – початку XX ст.

Однією з найвизначніших подій у сфері реформування земельних правовідносин всіх часів стала Селянська реформа 1861 р. Вона була складним і неоднозначно оцінюваним, але важливим кроком вперед у галузі правового регулювання становища селян Росії, України та інших частин Російської імперії.

Як відомо, до станів, пожиттєво прикріплених до землі на кануні реформи, відносились всі категорії селян. В свою чергу віднесення селянина до тієї чи іншої категорії визначалось правовим положенням землі, до якої його було прикріплено. До першої і найчисленнішої частини селян належали кріпосні, тобто ті, що жили на поміщицьких землях, землях приватних власників, якими тоді було дворянство. Початок їх прикріплення ми спостерігали, розглядаючи Судебники 1497 р. та 1550 р. Селяни державні, що проживали на державних землях, були прикріплені до землі за Соборним Уложением 1649 р. (тоді їх іменували чорносошеними). І ще одну категорію селян, прикріплених до землі, становили удільні селяни, до 1797 р. іменовані дворцовими. "На відміну від державних удільні селяни були кріпосними не всієї поміщицької держави, а її верхівки – царської фамілії, на утримання якої і йшли доходи, що збирались із селян [86, с. 28]". Правове становище цієї категорії земель, а відповідно і категорії селян були законодавче запроваджені Павлом I у 1797 р. [9, с. 14].

Свого апогею розвиток кріпосництва досяг наприкінці XVIII – початку XIX ст.ст., коли кріпосних селян можна було вільно продавати, дарувати, обмінювати тощо, тобто вони знаходились у цивільному обороті як будь-яка інша річ. Але в той же час кріпосна система землекористування стала гальмом на шляху розвитку капіталістичних відносин, що в ті часи в інших країнах розвивались надзвичайно активно і впливали на Російську імперію. Тому починаючи з XIX ст. держава робить певні кроки у напрямку якщо не скасування кріпосництва, то хоча б послаблення деяких ланцюгів у цій надзвичайно міцній системі, опору якої складало дворянство. Прикладами цього є Указ від 12 грудня 1801 р., виданий Олександром I, що дозволив "людям всіх станів набувати землю купівлею у власність [87, с. 90]". За цим Указом землю, яку раніше на праві власності мали лише дворяни, могли придбавати купці, міщани та державні селяни. Такий же дозвіл, але відносно кріпосних селян, містився в Указі 1848 р. Та набувати землю у власність вони могли лише з дозволу поміщика. Указом 1843 р. було позбавлено поміщиків права продавати селян без землі.

Особливої уваги заслуговує Указ від 20 лютого 1803 р. "Про вільних хлібопашців". Згідно з нього поміщикам дозволялось відпускати

селян на волю при умові надання їм особистої свободи і залишення за ними на правах власності земельної ділянки з виплатою за це певної суми. Цей закон в мініатюрі нагадував заходи Селянської реформи 1861 р., але на відміну від останньої "Указ не зобов'язував примусово звільняти селян, тому все залишилось по-старому" [86, с. 15].

Проведенню Селянської реформи 1861 р., що стосувалась зміни правового становища селян, які проживали на поміщицьких землях, передувала реформа правового становища державних селян, так звана реформа Кисельова. Передумовами її проведення (які певною мірою збігались з причинами Селянської реформи 1861 р.) стали технічна відсталість і бідність державних поселень, що робило їх безпорадними у випадку стихійного лиха. Останнє не примусило себе чекати: в першій половині 30-х р.р. XIX ст. почалась холерна епідемія, в 1832-1834 р.р. розпочався період неврожаїв. Наслідком цих подій було подальше зростання податних і оброчних недоїмок і, відповідно, санкцій за їх несплату [88, с. 199]. В цей час збільшується кількість виступів селян державних поселень проти обезземелення, проти захвату сусідніми поміщиками казенних земель тощо.

Поряд із застосуванням репресій Уряд розпочинає підготовку реформи, основним завданням якої було вирішення земельного питання [88, с. 317]. Підготовчі заходи включали ревізію державних земель, їх систематизацію і узагальнення [88, с. 325-326]; мобілізацію законодавчого матеріалу про державних селян, що накопився до того часу; збір і узагальнення попередніх проектів реформи, починаючи з замислів Катерини II.

Процес реформування розпочався з вдосконалення системи органів управління державним майном. Законом від 26 грудня 1837 р. було засновано Міністерство державного майна і точно визначено завдання, компетенцію та організаційну структуру нового центрального відомства. Завданнями Міністерства у ст. 1 Закону визначалося управління державним майном, піклування над вільними сільськими обивателями і завідування сільським господарством³⁵.

Відповідно до затверджених завдань була визначена компетенція Міністерства, що стосовно землі та іншого державного майна полягала у збереженні їх цінності, внесенні у них поліпшень і піднятті доходності, і зокрема турбота про рівномірний розподіл землі селянами, планомірне використання казенних оброчних статей, поліпшення

³⁵ До державного майна Закон відносив: 1) казенні поселення, незаселені і пустопорожні землі; 2) казенні оброчні статті; 3) ліси казенного відомства. Прирівнюючи ці види державних земель, закон створював гарантії недоторканості власності казни на землі селянських общин, створював юридичні перепони для подальшого розкрадання казенних земель.

озерного, річкового і морського рибальства, охорона, експлуатація і збільшення лісових угідь [88, с. 524].

Законом від 30 квітня 1838 р. було передбачено створити місцеві органи Міністерства для управління державним майном в губерніях – Губернські палати державного майна. На Палати було покладено керівництво зовнішнім межуванням земель з метою відокремлення їх від володінь приватних осіб і сторонніх відомств; і внутрішнім межуванням, яке повинно було супроводжуватись веденням кадастру. У сфері перерозподілу земель Палата мала обов'язки встановлювати рівномірний розділ земельного фонду між сільськими громадами, наділяти землю поселення, що її потребують, придбавати з цією метою нові земельні площі, здійснювати обмін і продаж земель для усунення черезполосиці, в крайньому випадку організовувати переселення селян на нові землі. Сприяння землеробству і промисловості повинно було виражатись у формі піклування про розчистку та удобрення неудобраних земель тощо [88, с. 330].

Наступну ланку в системі місцевих органів згідно з Законом від 30 квітня 1838 р. складали окружні управління в особі окружних начальників та діючих при них штатах нижчих чиновників і дрібних службовців. Окружний чиновник виконував розпорядження Палати на території округу, впливаючи на селянські маси через органи волосного та сільського управління (волосні сходи і їх виконавчий орган – волосні управління, сільські сходи, сільське керівництво та сільська розправа), що складали останню ланку нової системи органів управління державним майном.

Поряд з розкритим вище напрямом перетворень реформа передбачала ряд не менш важливих заходів, а саме: 1) встановлення деяких перепон розкраданню казенних земель; 2) забезпечення наділення державних селян лісовими угіддями та іншими землями; 3) планомірна організація переселення в багатоземельні губернії та на казенні оброчні землі; 4) спроби введення індивідуального землекористування разом із збереженням і посиленням земельних громад там, де вони існували раніше. Зміст цих заходів достатньо повно висвітлений у історико-правовій літературі [88, 89].

Отже, реформа Кисельова поряд з іншими позитивними рисами, що вже відображені під час розкриття основних заходів цієї реформи, була спробою Уряду на прикладі державних земель провести вдосконалення системи землекористування в країні, "впевнити поміщиків, що сумнівалися і були вороже настроєні, в господарських і політичних перевагах впорядкованої експлуатації вільних сільських обивателів, підкорених твердій опіці піклувальної влади" [88, с. 7].

Перелічені вище та інші спроби змінити дещо і в той же час залишити кріпосне право в силі не дали бажаних результатів. Економічна відсталість Росії, підтверджена наслідками Кримської війни, невдоволеність найчисельнішого і в той же час найбезправнішого стану – селянства, що виліпала у чисельні селянські виступи – ось загальні наслідки зволікань з проведення реформ. Тому в 1856 р. розпочато підготовку до проведення селянської реформи, одним із ключових питань якої мало стати вирішення долі землі, якою користувались селяни.

Реформування земельних правовідносин розпочалося з видання Маніфесту 19 лютого 1861 р., в якому передбачалось, що "в силу зазначених нових положень кріпосні люди одержать свого часу повні права вільних сільських обивателів [82, с. 231], значну частину яких охоплювали земельні права селян. Цей програмний документ, закладаючи основні положення майбутніх перебудов, намагався примирити дві протилежні сторони: дворянство – споконвічного власника землі та селянство – безправний і безземельний стан, який в той же час був основною робочою силою держави.

Маніфест передбачав, що "поміщики, зберігаючи право власності на всі належні їм землі, передають селянам за встановлені повинності в постійне користування присадибну їх осідлість і, крім того, для забезпечення побуту їх та виконання обов'язків їх перед урядом визначену в положеннях кількість польової землі та інших угідь" [82, с. 232]. Такий стан селян Маніфест іменував перехідним, а селяни іменовались тимчасово-зобов'язаними.

В цей період селянам надано право викупити присадибну ділянку, а якщо є згода поміщика, то і інші угіддя, надані їм у користування. Як тільки це відбудеться, селяни звільняються від обов'язків "щодо поміщиків по викупленій землі і перейдуть у твердий стан вільних селян-власників" [90, с. 30].

Загальні положення Маніфесту знайшли свою конкретизацію в послідуючих законодавчих актах, основним серед яких стало Загальне положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності. Воно визначило "шляхи і способи визволення селян" [90, с. 39]. Стаття 1 цього Положення проголошувала відміну кріпосного права назавжди в порядку, передбаченому цим Положенням, а також іншими, разом з ним виданими Положеннями і Правилами. До останніх (з врахуванням тих, що діяли на території України і регулювали земельні питання реформи), відносились: Положення про викуп селянами, що вийшли з кріпосної залежності, їх присадибної осідлості та про сприяння уряду у придбанні цими селянами у власність польових угідь; Правила про порядок введення в дію Положень про селян, що вийшли з кріпосної залежності; Місцеве положення про поземельний

устрій селян, що перебувають на поміщицьких землях, в губерніях Малоросійських: Чернігівській, Полтавській та частині Харківської; Місцеве положення про поземельний устрій селян, що перебувають на поміщицьких землях, в губерніях: Київській, Подільській та Волинській; Положення Головного комітету про устрій сільського стану; Про порядок задоволення поміщиків південно-західного краю за землі, що надходять у власність селян.

В результаті проведення земельної реформи селяни наділялись такими майновими, в тому числі поземельними, і пов'язаними з ними немайновими правами: користуватись своєю присадибною осідлістю (що включала земельну ділянку і будівлі на ній) до придбання її у власність (все рухоме майно при цьому вважалось власністю селянина); користуватись і розпоряджатись викупленими садибами, але за умови, що впродовж перших дев'яти років з часу затвердження Загального положення "зазначені землі не можуть бути відчужені або закладені стороннім особам, що не належать до громади; але переуступка і передача в залог таких земель членам тієї ж сільської громади не забороняється" [90, с. 47]; набувати у власність або відчужувати рухоме та нерухоме майно з дотриманням загальних правил, що передбачені для вільних сільських обивателів; бути членом сільської громади і користуватись всіма правами її члена; користуватись місцевими звичаями при передачі у спадщину майна. Селяни разом з тим були зобов'язані відбувати повинності на користь поміщика до повного викупу своєї садиби та державні повинності з земель і майна, що їм належало.

Механізм впровадження реформаційних заходів в частині наділення селян землею, а відповідно і реалізації селянами своїх прав та виконання ними обов'язків включав декілька важливих моментів (або етапів).

1) Наділення селян землею та виконання ними повинностей на користь поміщика шляхом укладання угод між останнім та сільською громадою. Опорою і первинним суб'єктом отримання землі в процесі селянської реформи 1861 р. мала стати громада, яка згідно з ст. 40 Загального положення "складається з селян, що перебувають на землі одного поміщика і користуються всіма угоддями, або деякими з них разом, або мають інші спільні господарські вигоди" [90, с. 47]. Сучасна юридична наука дає правове визначення громади як об'єднання землекористувачів, пов'язаних обов'язковою спільністю зрівняльного землекористування [9, с. 8].

2) Регулювання функціонування сільських громад: управління ними, вихід із сільських громад тощо.

3) Забезпечення викупу земель селянами у різний спосіб: за власні кошти, за сприяння уряду через викупну операцію, шляхом дару-

вання поміщиком своїх земель селянину. Зупинюсь на суті викупної операції, що запроваджувалась Урядом. "Сприяння це полягало в тому, що Уряд позичає, під отримані на цій підставі землі, визначену суму з розстрочкою селянам уплати її на тривалий строк, і саме стягує платежі, що з них належать, як в рахунок процентів по виданій сумі, так і на поступове погашення боргу. Означена сума видається поміщику відсотковими кредитними паперами, за якими Уряд приймає на себе виплату відсотків і капіталу" [90, с. 94].

4) Реформування управління поземельних відносин через створення Губернських по селянських справах присутствій та Уїзних Мирових з'їздів, а також діяльність Мирових посереднів.

5) Встановлення порядку складання, розгляду, перевірки, затвердження та введення в дію статутних грамот, "якими визначаються постійні поземельні відносини поміщиків і селян" [90, с. 161].

Такі основні моменти правового забезпечення Селянської реформи 1861 р. Вона продовжувалась декілька десятиліть, маючи за даними статистики в загальному вигляді негативні наслідки. Тому наступний комплекс заходів по реформуванню земельних відносин, що в історії отримав назву Земельна реформа Столипіна, є по суті продовженням реформи 1861 р., спробою досягнути поставленої попередньою реформою мети, вивести країну з кризового стану, однією з причин якого були наслідки невдало проведених заходів реформи 1861 р.

Передумовами проведення земельної реформи на початку ХХ ст. були Революція 1905 р. та селянські повстання, пов'язані з обезземеленням основної маси селянства; економічна відсталість Росії порівняно з іншими країнами світу, пов'язана із збереженням напівкріпосницького земельного ладу; економічний розвал громади порівняно з юридично закріпленим її статусом.

"Аграрне питання в Росії є питання про круту ломку старого, середньовічного землеволодіння, як поміщицького, так і надільного селянського, – ломку, яка стала абсолютно необхідною внаслідок крайньої відсталості цього землеволодіння, крайньої невідповідності між ним та всією системою народного господарства, що стало капіталістичним" [92, с. 309].

В 1893 р. Уряд фактично заборонив вихід із громади, а в 1906 р. насильно її зруйнував. "Мотивуючи загрозою пролетаризації селянства та необхідністю охорони надільної селянської землі від скупщиків, Уряд Законом від 14 грудня 1893 р. з метою відміни ч. 2 ст. 165 Положення від 19 лютого 1861 р. заборонив без згоди громади достроковий викуп наділів та вихід з громади. На це необхідна була згода 2/3 членів громади. Крім того, селянам було заборонено продавати та закладати надільні землі особам, що не належали до селянських громад" [93, с. 66].

Відбулась регламентація переділів: в 1893 р. часткові переділи заборонені, загальні проводились раз в 12 років при обов'язковому затвердженні вироку про переділ земським начальником. В 1889 р. у зв'язку із прийняттям Закону про заснування інституту земських начальників посилювався нагляд поміщиків над селянами.

В той же час поряд з репресивними заходами Уряд намагався започаткувати реформи. До офіційного початку реформи було зроблено ряд підготовчих реформаційних кроків у сфері державного управління реформою і земельними відносинами в цілому.

30 березня 1905 р. була заснована Особлива Нарада про заходи до посилення селянського землеволодіння. Міністерство землеробства і державного майна було реорганізоване в Головне управління землеустрою та землеробства на підставі указів від 6 травня 1905 р. Один з цих указів утворив Комітет по земельних справах, до основних функцій якого належали керівництво землеустроєм селян, земельними та справами переселення селян, питаннями, що відносились до загального напрямку діяльності установ дрібного кредиту, а також Державного дворянського земельного банку та Селянського поземельного банку.

Заходи земельної реформи Столипіна та їх правове забезпечення умовно можна поділити на такі групи: 1) відміна викупних платежів за землю; 2) ліквідація громади; 3) прийняття нових правил про землеустрій; 4) продаж селянам землі через Селянський банк; 5) переселення селян в багатоземельні райони.

Першим кроком на шляху реформ став Маніфест 17 жовтня 1905 р., але спроба зупинити цим всезагальний страйк в країні була невдалою. Наступним кроком стали Маніфест 3 листопада 1905 р. про поліпшення добробуту і полегшення положення селянського населення та Указ від 3 листопада 1905 р. про зменшення та наступне припинення викупних платежів з селян бувших поміщиків, державних і удільних³⁶. В першому документі зазначалось, що Уряд, виражаючи скорботу з приводу насильництва, яке чинять селяни в маєт-

³⁶ "87-ма стаття дозволяла Уряду проводити закони в період перерви діяльності Державної думи з наступним внесенням їх на затвердження останньої. В порядку 87-ї статті були видані Указ від 9 листопада 1906 р. та деякі інші законодавчі акти Столипінської земельної реформи. Це пояснює те, що законодавча база Столипінської земельної реформи складалась переважно з указів та інших актів Уряду, а також підзаконних актів, прийнятих у їх розвиток. Це робилось для того, щоб уникнути розгляду цих питань Державною думою, до складу якої входили представники революційних сил країни, і акти, які дума могла б прийняти, були б надзвичайно радикальними... Тому Уряд намагався робити все між скликаннями думи..." [93, с. 11-12].

ках приватних володільців, запевняючи, що "потреби селян завжди близькі серцю... і не можуть бути залишені без уваги [94, с. 45]", приймає такі заходи на користь селян:

"1. Викупні платежі з селян бувших поміщицьких, державних та удільних³⁷ зменшити з 1 січня 1906 р. на половину, а з 1 січня 1907 р. стягнення цих платежів зовсім припинити, – і

2. Дати Селянському поземельному банку можливість успішніше допомагати малоземельним селянам у розширенні купівельної площі їх землеволодінь, збільшивши для цього засоби банку і встановивши більш пільгові правила для видачі позик" [95, с. 790].

У розвиток положень Маніфесту Указ від 3 листопада 1905 р. додає, що викупні платежі зберігаються лише на тих землях сільського населення, які до відводу в наділ перебували в чиншовому володінні³⁸ або орендному користуванні їх тодішніх власників або відведені селянам знову з казенних земель, що зовсім не перебували в користуванні селян [94, с. 46].

"В дійсності селяни виплатили викупні платежі до 1 січня 1906 р. приблизно в розмірі, у півтора рази більшому проти фактичної оцінки земель в 1861 р. Недоїмки ж по викупних платежах царський уряд продовжував збирати до його повали в 1917 р. До того ж відміна викупних платежів була використана для збільшення інших платежів. Так, значно були підвищені земські збори [93, с. 90]".

Рішучий наступ на громаду з точки зору її земельних прав та обов'язків був законодавче започаткований з прийняттям Указу від 9 листопада 1906 р., метою якого було замінити общинну власність селян на землю приватною. Ст. 1 Указу наголошувала, що кожний господар, що володіє надільною землею на общинному праві, може в будь-який час вимагати закріплення за собою в особисту власність належної йому частини з зазначеної йому землі. Разом з тим господарі, що отримали земельні ділянки в особисту власність, зберігали право користуватися землями загального призначення громади, як то сінокоси, лісові та інші угіддя (що могли бути передані на особливих умовах), общинною присадибною землею, вигонами, пасовищами, оброчними статтями і т. д.

³⁷ Ці платежі були встановлені для бувших поміщицьких селян на підставі Положення про викуп від 19 лютого 1861 р., для бувших державних селян – на підставі Закону від 16 травня 1867 р. та 12 червня 1886 р. і для бувших удільних селян – за Законом від 26 червня 1863 р.

³⁸ Чиншевиками називали селян, що мали право безстрокового користування земельним наділом за визначену плату грошами (чинш). Чиншове право існувало у... Правобережній Україні [94, с. 304].

Указ встановлював також процедуру такої передачі земель (ст.ст. 6-9), наголошуючи на тому, що в разі, коли громада з будь-яких причин не розглядала заяву про виділ, всі дії виконувались на місці земським начальником, який, крім того, розглядав всі спори, які при цьому виникали і виносив постанову. Приймаючи рішення, ця посадова особа зобов'язана була вести облік земель, що передавались, за їх кількістю по кожній категорії.

Ст. 12 Указу наділяла господарів, що вже отримали земельні ділянки, правом вимагати, щоб громада виділила йому замість декількох окремих ділянок відповідну ділянку, по можливості, "до одного місця" (хутір, відруб). Якщо це практично не можливо, то громада могла задовольнити його грошовою компенсацією. Але в будь-якому випадку до вирішення справи господар міг відмовитись від цієї операції і залишитись власником первинно отриманих земельних ділянок. Право на виділ мали селяни всіх видів. Документами, що посвідчували право особистої власності господарів, були землевпорядні акти, вироки общин, постанови селянських установ, акти про відчуження та рішення судових органів.

Згідно з зазначеною вище процедурою Указ 9 листопада 1906 р. був прийнятий Державною Радою і затверджений царем у вигляді закону 14 червня 1910 р. Більшість положень закону мали реформаційний характер, але деякі були вже земельно-правові. Крім того, Закон вніс деякі корективи до Указу від 9 листопада 1906 р. Так, для общин, в яких не було переділів, право на виділ земельних ділянок господарями перетворилось на обов'язок, оскільки ст. 1 передбачала, що ці громади "визнаються такими, що перейшли до спадкового (дільничного або подвірного) володіння [94, с. 112], а ділянки, що перебували до моменту опублікування Закону у безспірному постійному користуванні окремих господарів, визнаються їх особистою власністю. Як зазначає Дубровський, такими громадам і навіть їх окремим господарям залишалось лише отримати відповідні посвідчуючі акти [93, с. 155]. В громадах, які переділи проводили, виділ так і залишився правом господарів.

Серед інших важливих заходів, що були проведені під час земельної реформи Столипіна, особливої уваги заслуговує вдосконалення системи землеустрою країни та її правова регламентація. Причини цього полягали не стільки у переході від общинної форми користування землею до дільничної, скільки у примітивності землевпорядної системи, яка склалась на той час і фактично заважала ефективного обробітку угідь. "Ці незручності створились в результаті стихійного процесу землеустрою, коли селяни за допомогою не дуже складних "приладів" як проста сажень та мотузка, а то й лапоть, здійсни-

вали обмір ділянок і розподіляли їх найдрібнішими смужками з метою досягнення найбільш рівномірної кількості та якості земель, що відводилась кожному господарству" [93, с. 231]. Внаслідок цього створились черезполосиця, мілкополосиця, дальноземелля та інші недоліки землеустрою. Такий стан землеустрою більш-менш задовольняв натуральне господарство, але не міг задовольнити капіталістичне сільське господарство, яке поступово замінювало перше (чому, власне, і сприяла Столипінська реформа).

Прийняттю нових правил про землеустрій передувало створення системи землевпорядних органів, а саме губернських і уїзних землевпорядних комісій та Комітету по землевпорядних справах (Указ від 4 березня 1906 р. [94, с. 63-66]).

З вдосконаленням системи та функцій землевпорядних органів вдосконалювалась і сама процедура землеустрою. Дубровський зазначає, що Закон від 29 травня 1911 р. скасував необхідність попереднього закріплення землі у власність. "Землеустрій одночасно був і цим перетворенням общинної землі у особисту власність. Акти про відвід господарям землі в порядку землеустрою є разом з тим і актом на право власності на ці ділянки" [93, с. 235].

Цікавою є норма про матеріально-фінансове забезпечення землеустрою. Згідно зі ст. 22 необхідні при землевпорядкуванні межові роботи виконувались землемірами, що відряджались за рахунок казни. Але на громади, поселення, товариства чи окремих осіб, на вимогу яких виконувались землевпорядні дії, покладався обов'язок безкоштовно надавати на місцях виконання робіт: а) приміщення відряджуваним особам; б) транспортні засоби для перевезення "межових чинів" та знарядь (інструментів); в) піших і кінних робітників; г) матеріал для виготовлення межових знаків.

Селянський поземельний банк (далі – СПБ) був заснований в 1882 р. Напередодні Столипінської реформи збільшився продаж земель дворянами і поміщиками через СПБ. Але особливу роль він відіграв під час її проведення.

"Селянський поземельний банк шляхом скупки та перепродажу земель, видачі позик на купівлю землі, операцій по залогах і переизалогах земель і т.п. зосередив великі кошти" [93, с. 317].

Однак в діяльності банку цікаві не тільки його операції по продажу земель безпосередньо з власності банку. Одночасно СПБ вів посередницькі операції по продажу поміщицьких земель, а також по видачі позик на купівлю землі приватних володільців під заставу земель, придбаних без сприяння банку і надільних земель.

Метою отримання позички під заставу надільних земель була сплата за наділи, що залишаються селянами, які переселяються на

нові землі; для поповнення тієї частини купівельної ціни на землі, які набуваються за сприяння СПБ, що не покривається позичкою банку, яка видається під заставу землі, яка купується; на покриття викликаних поліпшенням землекористування видатків.

Питанням переселення Уряд Російської імперії приділяв велику увагу при проведенні Столипінської земельної реформи. Процеси переселення відбувались і до цієї реформи. Але до її проведення переселення значно гальмувалось з боку державних органів, оскільки переселення не було самовільним, а лише на підставі дозволу.

10 березня 1906 р. Урядом було прийнято Положення про застосування Закону від 6 червня 1904 р., яке стало посилено розвивати переселення. В 1913 р. прийнято Постанову про дозвіл не тільки селянам, але й особам інших станів переселятись на казенні землі Азіатської Росії. При Головному управлінні землеустрою і землеробства було створено Управління по переселенню.

В науковій літературі та джерелах права того часу заходи Столипінської реформи досить детально та переважно об'єктивно висвітлені [93, 94, 95, 96].

Отже, дві охарактеризовані реформи склали цілу епоху у розвитку земельних відносин в Росії та Україні. Як висновок наведемо міркування Леніна В.І., який, розмірковуючи про їх результати, писав: "Але чисто капіталістичні відносини пригнічені ще в нас у величезних розмірах відносинами кріпосницькими... В Росії з його (аграрного питання – О. З.) вирішенням запізнилися, аграрна реформа 1861 р. не вирішила його, столипінська аграрна політика не може при даних умовах вирішити його... Надзвичайна бідність маси селян, які прив'язані до свого наділу та не можуть жити з нього, надзвичайна примітивність землеробної техніки, надзвичайна нерозвиненість внутрішнього ринку для промисловості, – такі результати цього стану речей" [92, с. 307-308].

2.2.3. Земельні реформи періоду революційних соціальних перетворень в УНР, УСРР та УРСР (1917-1930 р.р.)

Земельні реформи після Жовтневого перевороту 1917 р. – явище надзвичайно визначне. Земельні перетворення як складова політичних, економічних та соціальних реформ 1917 р. стосувались не лише окремих сторін земельного ладу. Його намагались побудувати за новими принципами соціалістичної теорії.

Більшість земельно-правових джерел починає характеристику цього періоду із висвітлення документів земельної реформи Радянської держави, до складу якої згодом увійшла Україна. Частково це вірно, адже саме в такому напрямку і розвивався земельний лад України у складі СРСР. Але не слід забувати, що запровадженню земельно-

правових документів Радянської Росії в Україні передувала спроба створення українським народом власної земельної політики разом із створенням самостійної незалежної Української народної республіки.

7 листопада 1917 р. Українська Центральна Рада своїм Універсалом скасувала "на території Української народної республіки існуюче право власності на землю, поміщицькі та інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі" [97, с. 1]. Тимчасовий Український Уряд визнав, "що землі є власністю всього трудового народу і мають перейти до нього без викупу" [97, с. 1].

3 метою проведення в життя зазначених положень було створено Земельний департамент, який на місцях співпрацював з губернськими, волосними та повітовими Земельними комітетами.

15 листопада 1917 р. Земельний департамент звернувся з Відозвою до людності України. Цей документ тлумачив деякі положення Універсалу 7 листопада 1917 р. на передодні прийняття Тимчасового Земельного Закону. Так, нетрудовими визнавались землі, "на яких хазяїн сам своїми руками і руками своєї сім'ї, хоч би і за допомогою машин, не працює" [97, с. 6]. Трудові господарства повинні були існувати на земельних ділянках не більше 50 десятин.

Відозва, наголошуючи на найскорішому прийнятті Тимчасового Земельного Закону, закликала Український народ до того часу під страхом тяжкої кари не руйнувати народного добра, а берегти його як своє; не захоплювати самочинно земель та реманенту, бо самоуправством можна не найти, а загубити землю і волю. Місцеві земельні комітети постійно отримували листи з дорученнями: взяти на облік землі всіх маєтків нетрудових господарств; негайно переписати в маєтках, що одбираються, робочу худобу, реманент та господарські будівлі; взяти під охорону весь маєток і пильнувати аби сей маєток не збезцінювався; приложити всі сили, щоб нічого не було зруйновано; в разі потреби звертатись до комісарів для вжиття озброєної сили; осіб, які працювали в маєтках, залишити на своїх місцях до прийняття відповідного закону.

Але перш ніж прийняти Закон про землю, 9 січня 1918 р. Українська Центральна Рада прийняла четвертий Універсал, яким проголосила соціалізацію землі, тобто передачу її трудовому народу без викупу та скасування власності на неї.

Нарешті 18 січня 1918 р. побачив світ Тимчасовий Земельний Закон [97, с. 18]. Закон складався з трьох розмірів: розділ I "Загальні положення", розділ II "Основні положення користування поверхнею землі", розділ III "Переходові міри". Закон підтвердив раніше проголошені принципи соціалізації землі – встановлення статусу землі як добра народу України та скасування права власності на неї.

Верховне поряdkування всіма землями, водами, надземними та підземними багатствами належало вищому органу державної влади. На місцях поряdkування здійснювали органи місцевого самоврядування.

Закон визначав напрями цільового використання земель, що на відміну від напрямів, встановлених земельно-правовими документами Радянської Росії, включали використання їх для ведення загально-громадського господарства (тобто для державних підприємств загальнодержавного та місцевого значення), для приватного трудового господарства громадянам та їх колективам без застосування найманої праці (яка дозволялась у виключних випадках), а також під оселі, будинки та споруди підприємств, установ та організацій (ст. 6, 8). Норми відводу земель були розрахунковими. Критерії розрахунку наводились у ст. 9 Закону.

Закон дозволив у визначених випадках вилучати земельні ділянки органам місцевого самоврядування та Земельним комітетам (ст. 7). Ним також були визначені можливі випадки зміни користувача земельної ділянки (перехід її у спадщину, передача іншому користувачу з дозволу Земельного комітету). Ніяка плата за користування землею не передбачалась. Оподатковувались лише лишки землі зверх встановленої норми та надзвичайні доходи з неї, які надходили незалежно від праці користувача на ній (ст. 12). Позитивною рисою цього Закону були норми про запровадження деяких заходів по охороні земель (ст.ст. 17, 18).

Нарешті, Розділ III "Переходові міри", який власне і належав до земельно-реформаційного законодавства того часу, встановлював у загальних рисах порядок отримання земельних ділянок зазначеними вище суб'єктами для певного цільового використання. При цьому застосовувалась відома функція державного управління у цій галузі – розподіл і перерозподіл земель. Землі з їх багатствами вилучались (вивласнювались) у колишніх власників, за виключенням земельних ділянок у кількості, необхідних для власного обробітку. Те ж саме стосувалось і підприємств, установ та організацій, які користувались землею у кількості, що перевищувала норму.

Важливою була норма про встановлення черговості надання земель. В першу чергу їх отримувало місцеве малоземельне та безземельне хліборобське населення, а в другу – місцеве нехліборобське та неміське населення. Оскільки землекористування проголошувалось зрівняльним, ця рівність досягалась за допомогою оподаткування, про яке зазначено вище, та розселення та переселення, або зміни меж ділянок та їх розмірів. Законом передбачено категорії особливо цінних земель, поряdkуванням на яких керували Земельні комітети.

З огляду на політичну ситуацію та бойові дії, що відбувалися у той момент, повністю реалізувати цей Закон українському Уряду так і не вдалося.

Ще одну спробу здійснити власну земельну реформу зробила Директорія УНР, прийнявши Закон про землю в Українській Народній Республіці від 8 січня 1919 р. [98, с. 2]. За своєю структурою та основними положеннями він подібний до вищерозглянутого Закону. Відмінності полягають у наступному: центральним органом управління земельними ресурсами стало Народне Міністерство Земельних Справ; встановлено мінімальний розмір земельної ділянки, яку можна було отримати в процесі перерозподілу; розмір землі, який залишався у колишніх власників і користувачів, не повинен був перевищувати 15 десятин на господарство; визначалась доля орендованих земель; давалось визначення малоземельних хліборобських господарств. Як свідчать наступні матеріали, реалізація цього Закону, як і попереднього, виявилася неможливою.

Як вже відзначалося, на території України після революції 1917 р. утворилось своєрідне двовладдя: з одного боку влада знаходилась в руках Української Центральної Ради, з іншого – Всеукраїнського з'їзду робітничих і селянських депутатів та його виконавчих органів.

Прагнення Радянської влади на Україні, як це видно з резолюцій та постанов з'їздів, були орієнтовані на союз із РРФСР. Тому курс Росії на земельні перетворення був повністю підтриманий Радянською владою України. Зокрема, Резолюція I-го Всеукраїнського з'їзду Рад від 11-12 грудня 1917 р. доручила центральному виконавчому комітету України тимчасово "поширити на території Української Республіки всі декрети і розпорядження Робітничо-селянського Уряду Федерації, які мають загальне для всієї Федерації значення", в тому числі і про землю, а всі розпорядження Центральної Ради оголосити недійсними [99, с. 14-15]. Таким чином, земельна реформа в Радянській Україні здійснювалась під керівництвом Російського Уряду.

Для повного усвідомлення ходу та наслідків земельно-правового реформування того часу розглянемо цей процес, сприйнявши загальноприйнятий його поділ на три етапи: перший етап – 1917-1920 р.р., другий етап – 1921-1924 р.р., третій етап – 1924-1930 р.р.

Перший етап реформування розпочався, як відомо, з прийняттям Декрету від 26 жовтня 1917 р. "Про землю" [100, с. 15-17] на II Всеросійському з'їзді Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. До Декрету поряд із статтями 1-5 увійшов Селянський наказ про землю. Не заперечуючи важливості цього історичного документу, треба відзначити, що Декрет, будучи прийнятим як тимчасовий закон, мав на меті лише проголосити зміну існуючого земельного ладу. Так,

Селянський наказ про землю розпочинається твердженням про те, що "питання про землю, у всьому його об'ємі, може бути вирішене лише загальнонародними Установчими зборами", а завершується оголошенням цього наказу тимчасовим законом, який до Установчих зборів провадиться в життя відразу та з необхідною поступовістю.

Декрет проголосив відміну приватної власності на землю і оголосив її загальнонародним здобутком. Землі різних форм власності і користування, які на той момент склались (державні, удільні, кабінетські, монастирські, церковні, посесійні, часноволодільські, громадські, селянські тощо) відчужувались безплатно і, утворюючи загальнонародний земельний фонд, переходили в користування всіх трудящих на ній.

Як бачимо, земля не стала власністю держави згідно з положеннями Декрету про землю. Земля за його нормами позбулася статусу власності взагалі. Тому викликають сумнів твердження більшості літературних джерел про проголошену Декретом націоналізацію землі і право виключної державної власності на землю [101, с. 36, 9, с. 40]. Тим більше, що націоналізація, за визначенням Леніна В. І., є передача всієї землі у власність держави [102, с. 316]. Хоча існують і інші підходи до розуміння терміну "націоналізація" [5, с. 24].

Декрет проголосив і ряд інших принципів майбутнього земельного ладу, які пізніше, як і вищеназвані, були змінені або зовсім відмінені: трудове землекористування (заборона найманої праці – п. 6 Декрету); зрівняльне землекористування, тобто землі розподіляються між трудящими відповідно до місцевих умов згідно з трудовою або споживчою нормами (ч. 1 п. 7 Декрету); вільний вибір форм землекористування: подвірна, хутірська, общинна, артільна та інші (ч. 2 п. 7 Декрету); проведення періодичних переділів землі у зв'язку із приростом населення та іншими факторами з можливістю наступного переселення (п. 8 Декрету).

Нарешті, для того, щоб розпочати практичну реалізацію Декрету, повноваження розпоряджатися конфіскованими землями та майном на них було покладено на Волосні земельні комітети та Уїзні Ради селянських депутатів. В розвиток цих положень Комісією по землеробству при РНК в листопаді 1917 р. було затверджено Інструкцію про діяльність Волосних земельних комітетів, а пізніше Положення про земельні комітети та Інструкцію земельним комітетам [103, ст. 105].

Згідно з Положенням створювалась система місцевих (губернських, уїзних та волосних) земельних комітетів під загальним керівництвом Головного земельного комітету. На останній поряд з іншими було покладено обов'язок скласти загальний остаточний проект земельної реформи, а також складання та попередній розгляд законо-

проектів по врегулюванню земельних правовідносин у зв'язку із здійсненням земельної реформи.

Інструкція про врегулювання земельними комітетами земельних і сільськогосподарських відносин розділяла наявний загальнонародний земельний фонд на дві категорії: землі спеціального культурного та промислового значення; землі, що не мали такого значення і належали до розподілу між населенням у тимчасове зрівняльне трудове користування. В ході проведення земельної реформи земельні комітети в порядку обліку встановлювали наявність названих категорій земель, серед яких виділялись земельні ділянки громадського або приватного володіння, що не перевищували місцевих трудових норм.

Інструкцією було врегульовано порядок охорони конфіскованих господарств від знецінення шляхом призначення у них земельних комісарів або особливих розпорядчих рад, зрівняльного розподілу землі шляхом встановлення черговості місцевого і прийшлого населення, розподілу інвентаря в залежності від розподілу землі, контролю за ефективною обробкою землі шляхом застосування заходів відповідальності до несумлінних працівників та контролю за використанням конфіскованих сільськогосподарських продуктів.

І нарешті, всі землі обкладались особливим місцевим подесятинним податком для покриття витрат на утримання та роботу земельних комітетів, а також для складання особливого фонду покращання земель.

Наступний в часі законодавчий акт – Декрет ВЦВК від 27 січня 1918 р. "Про соціалізацію земель" [100, с. 33-45], повторюючи основні положення попередніх нормативних актів, вніс деякі зміни і доповнення у правове регулювання процесу земельної реформи. Так, компетенція по розподілу земель сільськогосподарського призначення тепер належала місцевим земельним відділам Рад різних рівнів. В деяких нормах Декрету робиться наголос на пріоритетність розвитку колективних форм ведення сільського господарства перед одноосібними (п. д) ст. 11, примітка до ст. 22, ст. 35) "з метою переходу до соціалістичного господарства".

Декрет передбачав деякі гарантії у процесі земельної реформи: право користування землею не може бути обмежене ні статтю, ні віросповіданням, ні національністю, ні підданством; передбачено обов'язкове державне страхування всіх громадян, зайнятих землеробством, на випадок втрати працездатності, а також всіх трудових сільських господарств на випадок пожежі, неврожаю, засухи та інших стихійних лих.

Хоча Декрет, як і попередні нормативні акти, мав сільськогосподарське спрямування, він поступово розширював сферу правового регулювання, даючи право на отримання земель під забудову (жит-

лове будівництво, для потреб торгівлі, промисловості, в культурно-освітніх цілях, для потреб транспорту).

Важливе значення для проведення в життя цих заходів мала Інструкція для встановлення споживчо-трудової норми землекористування на землях сільськогосподарського призначення, що увійшла до складу Розділу IV Декрету про соціалізацію земель. Вона детально описувала порядок встановлення зазначеної норми в залежності від поясу зі своєю історичною системою полеведення, а також в середині кожного пояса від кліматичної та природної врожайності, близькості до ринку та інших умов, що мали значення. До початку виконання заходів, передбачених у Декреті, треба було провести обмір землі та її топографічну зйомку (але не зазначено, хто мав це робити).

Насамкінець зазначимо, що і Декрет про соціалізацію землі не встановив права виключної державної власності на землю. Термін "соціалізація землі" не включає в себе такого права, а судячи зі змісту Декрету означає, що земля належить суспільству даної країни.

З метою заповнення прогалин законодавства про земельну реформу 20 серпня 1918 р. було прийнято Декрет ВЦВК про відміну права приватної власності на нерухомість у містах [104], яким відмінюється право приватної власності на всі земельні ділянки в межах міських поселень, а також на будівлі вартістю або дохідністю у встановленій органами місцевої влади межі. За земельні ділянки під будівлями, які залишались у користуванні, стягувалась орендна плата, а з самих будівель – державний податок на нерухомість.

Декрет (ст. ст 6, 7) дозволив у містах з чисельністю населення менше 10 000 чоловік надавати право забудови приватним особам, в тому числі і під будівництво споруд промислових підприємств. Декрет встановив порядок витрачання коштів, що надходили до місцевих органів влади від переданих їм нерухомостей.

Більшість вищерозглянутих нормативних актів у сфері земельної реформи містили переважно матеріально-правові норми і лише деякою мірою, у загальних рисах стосувались процедур переходу земель у користування трудящих, їх об'єднань і держави. Тому прийняття Постанови ВЦВК від 14 лютого 1919 р. "Про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства" [105, ст. 43] було необхідним кроком у процедурному забезпеченні земельної реформи. До того ж ця Постанова внесла деякі зміни і у матеріальні норми, охарактеризовані вище.

Ст. 1 оголосила всі землі в межах держави єдиним державним фондом незалежно від того, в чийому користуванні вони знаходились. Цим фондом тепер завідували та розпоряджались відповідні Народні Комісаріати та їх органи на місцях.

Постанова вперше серед інших актів земельної реформи вжила термін "соціалістичний" відносно землеробства, земельного ладу взагалі. Це означало, що для досягнення основної мети революції – побудови соціалістичного суспільства і держави – необхідний перехід від одноосібних форм землекористування до товариських. Ця норма, яка на початку розглядуваного документу мала вигляд ствердження переваги колективного землекористування, поступово трансформувалась у встановлення виключності такої форми користування. Особливо це спостерігається у Інструкції по застосуванню Положення про соціалістичний землеустрій, затвердженій Постановою Наркомзему від 11 березня 1919 р. [106, ст. 384], у якій порівняно з Постановою від 14 лютого 1919 р. вже не згадується про таку землевпорядну дію, як виділ земель для одноосібних селянських господарств. Крім того, Глава IX передбачила ряд заходів по сприянню у створенні та діяльності колективних сільськогосподарських підприємств.

Згідно з ст. 4 Постанови від 14 лютого 1919 р. землеустрій – це сукупність заходів технічного характеру, спрямованих на поступове усупільнення землекористування. До них Інструкція відносила: а) відвід земель волостям; б) розверстання земель волосного відводу та виділ земель у середині його радянським господарствам, сільськогосподарським комунам і товариствам, громадянам та іншим сільськогосподарським об'єднанням, як наявним, так і тим, що створюються; в) відвід земель установам, організаціям і підприємствам; г) відвід садибних земель у сільській місцевості; д) відвід земель містам та іншим поселенням міського типу; е) встановлення губернських та уїзних меж для потреб землеустрою; ж) розселення.

Кожна з цих землевпорядних дій у разі порушення справи по її проведенню здійснювалась через наступні стадії: підготовка справи, обговорення у земельних відділах попередніх підстав та умов її виконання та включення справи у план роботи; складання проекту землеустрою та пред'явлення його сторонам; розгляд та затвердження проекту; приведення затвердженого проекту до виконання в натурі; видача документів, що належали учасникам землеустрою, до яких відносились землевідвідні записи. Записи затверджувались губернськими земельними відділами і скріплювались печаткою. Підприємствам, установам, організаціям, крім записів, за їх заявою видавались плани відведення у вигляді копій із затверджених проектів планів відводів.

Отже, порівнюючи цю систему землеустрою з сучасною, бачимо, що тоді ця процедура тлумачилась ширше, ніж зараз. Згідно з сучасного розуміння цих питань до землеустрою того періоду увійшли ще дві функції державного управління: функція розподілу та перерозподілу земель і функція планування використання земель.

Дозволені ще Декретом про землю переділи земельних угідь (які, до речі, проводились ще з часів реформи 1861 р.) не отримали чіткої регламентації і проводились часто і безгосподарно, що призводило до зниження продуктивності сільськогосподарських угідь та інших негативних наслідків. Про це говорила преамбула Декрету РНК від 30 квітня 1920 р "Про переділи землі" [107, ст. 170].

З огляду на таке становище здійснення повних і часткових переділів орних земель у сільських громадах з громадськими формами землекористування провадилися тепер лише з дозволу місцевих земельних органів. Декрет перелічував випадки, коли переділи заборонялись взагалі, а також за яких обставин земельні відділи могли дати дозвіл на частковий або повний переділ.

Певне прогресивне значення мав Декрет ВЦВК та РНК від 27 травня 1920 р. "Про збільшення розміру землекористування в трудових господарствах" [108, ст. 226], який порівняно з переважною більшістю обмежуючих або забороняючих норм законодавства про земельну реформу дозволив залишити у користуванні трудового населення, яке веде інтенсивне сільське господарство або здійснило значні поліпшення земельних угідь, всю кількість землі, яка фактично у них перебувала та оброблялась силами самого господарства без застосування найманої робочої сили, хоча б це перевищувало встановлені для даного району норми наділення землею. Але ця норма не мала зворотної сили, тобто, якщо в результаті землевпорядних робіт межі землекористування вже визначені в натурі, його розміри не можуть бути збільшені.

З 1921 р. (другий етап земельної реформи) курс економічних реформ в країні змінюється в бік створення певних альтернатив вже існуючій жорстко врегульованій державою соціально-економічній інфраструктурі. Нова економічна політика торкалась і земельно-правового реформування, спрямувавши його в дещо іншому напрямі порівняно з попереднім періодом.

На виконання Постанови IX Всеросійського з'їзду Рад по земельному питанню, на зміну та доповнення деяких нормативних актів земельного законодавства було прийнято Закон від 25 травня 1922 р. "Про трудове землекористування" [109, ст. 426]. Новелами, які вніс цей Закон, були наступні: земельним громадам було відновлено право обирати будь-який спосіб землекористування (Розділ I); при вилученні земель для державних і громадських потреб замість них відводились землі у іншому місці з відшкодуванням збитків землекористувачу (ст. 15 Розділу II); Розділ III присвячено правовому регулюванню трудової оренди землі (або, що було по суті, тимчасової переуступки права користування землею); введено норми про допоміжну найману працю в трудових землеробних господарствах (Розділ IV).

Тим же числом була прийнята Постанова про розробку Кодексу земельних законів [110, ст. 427]. Земельний кодекс України (далі – ЗК УСРР) було ухвалено невдовзі після Земельного кодексу РРФСР, тобто 29 листопада 1922 р. [111, ст. 750]. В цьому першому кодифікованому акті земельного законодавства вперше з часу початку земельної реформи після 1917 р. всі землі УСРР, в чийому б відання вони не були, проголошені власністю Робітничо-селянської держави (ст. 2). Але до єдиного державного земельного фонду ст. 3 ЗК УСРР відніс тільки землі сільськогосподарського призначення та ті, що можуть бути використані для вирощування сільськогосподарської продукції. ЗК УСРР регулював переважно становище сільськогосподарських земель, хоча в ньому є Частина 2, присвячена міським землям. Про землі ж, наприклад, спеціального призначення лише згадується у п. б) ст. 169 та ст. 158.

Цікавим є термін "державне земельне майно" (Частина III), під яким розумілися землі, що залишились після надання земельних ділянок у безпосереднє користування трудовим землекористувачам та їх об'єднанням, містам і поселенням міського типу, землі спеціального призначення, що були в управлінні окремих відомств. ЗК УСРР зібрав у собі правові норми раніше прийнятого комплексу земельних законів.

Отже, період НЕПу позначився на земельному ладі країни шляхом встановлення певних свобод у землекористуванні, маючи на меті підвищити зацікавленість землекористувачів у власній праці, а відповідно і підвищити її продуктивність. Але реалізація цих нововведень була зупинена новообраним курсом партії та Уряду СРСР на суцільну колективізацію країни та боротьбу з куркульством. Третій етап земельної реформи ознаменувався такими нормативними актами, як Постанова ЦВК та РНК СРСР від 20 березня 1925 р. "Про позбавлення колишніх дідичів права на землекористування і проживання в господарствах, що належали їм перед Жовтневою революцією" [112, с. 332] та видана на її підставі Постанова ВУЦВК та РНК УСРР від 9 вересня 1925 р. "Про позбавлення колишніх дідичів, великих землеволодільців і нетрудових орендарів права на землекористування та проживання в господарствах, що належали їм перед установами на Україні Радянської влади" [112, с. 332]. Інструкція до Постанови від 9 вересня 1925 р. визначала органи, що мали право приймати рішення про виселення (міжурядницькі комісії, що утворювались президіями окружних виконкомів) та їх компетенцію; коло осіб, яких треба виселити, та виключення з цього переліку; порядок виселення та відповідальність у разі вчинення опору.

Встановлена у вищеназваних Постановах норма про заборону надавати бувшим поміщикам та іншим землеволодільцям, виселеним з їх бувших маєтків, земельні ділянки на цих землях, була передбачена і в Загальних основах землекористування та землеустрою від 15 грудня 1928 р. [113, ст. 641-642], затверджених ЦВК СРСР як загальносоюзний акт з врегулювання земельних правовідносин у новоствореній державі. Цей акт вперше проголосив націоналізацію основою земельного ладу країни. Серед внесених ним новел особливо реформаційне значення мали наступні:

Основи передбачали розмежування компетенції Союзу РСР та союзних республік у регулюванні земельних відносин; дозволялись будь-які форми землекористування, але пріоритетною та пільговою знову стала колективна (ст. ст. 7-8, 29-34); встановлено обов'язок правильно та доцільно використовувати отриману землю (ст. 12); передбачено положення про шляхи взаємодії та розмежування повноважень земельних громад та сільських Рад (ст. ст. 47-53); з'явилися окремі (хоча і невеликі) розділи про землі спеціального призначення (ст. ст. 54-56) та міські землі (ст. ст. 57-59); державне земельне майно отримало назву "землі державного земельного запасу" (ст. ст. 60-61).

Збережені в Загальних основах 1928 р. правові норми про оренду землі трудового користування та про найману працю були згодом відмінені для районів суцільної колективізації на підставі Постанови ЦВК та РНК СРСР від 1 лютого 1930 р. "Про заходи по зміцненню соціалістичної перебудови сільського господарства в районах суцільної колективізації та боротьби з куркульством" [114, ст. 105] та виданої на її підставі Постанови ВУЦВК та РНК УСРР 1930 р. [99, с. 447-448]. Згідно з останньою договори оренди та використання найманої праці в районах суцільної колективізації заборонялись для індивідуальних селянських господарств. Укладені на момент прийняття Постанови угоди втрачали силу. В районах, де суцільна колективізація не проводилась, такі договори втрачали силу з часу, коли особи вступали до складу сільськогосподарського колективу.

Подібна доля чекала і земельні громади в районах суцільної колективізації, які ліквідувались у цих місцевостях на підставі ч. 3 ст. 14 Загальних положень про організацію сільських Рад в СРСР (Постанова Президії ЦВК СРСР від 3 лютого 1930 р. [115, ст. 172]) та Постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 25 лютого 1930 р. "Про скасування земельних громад у районах суцільної колективізації, а таких у районах, де більшість бідняцько-середняцького складу населення охоплено виробничою сільськогосподарською кооперацією" [116, ст. 63]. Усі обов'язки земельних громад, а також усі їх справи, документи,

гроші, реманент, машини та інше майно органи управління цих громад передавали відповідним сільським Радам.

Наслідки цих реформаційних заходів для України загальновідомі.

Розглянутий історичний матеріал дає змогу зробити наступні узагальнення щодо позитивного досвіду проведення земельних реформ в Україні, який необхідно врахувати в сучасних умовах.

1. Кодифікація законодавства з давніх часів була одним із способів перетворення земельних правовідносин, шляхом якої законодавець вносив новели у правове регулювання останніх. Серед них особливе значення мають: 1) норми про позовну давність по земельних спорах; 2) норми про правосуб'єктність іноземців при отриманні українських земель; 3) норми про рівність у земельних правовідносинах громадян незалежно від віросповідання; 4) норми про можливість здійснення будь-яких угод із землею – купівлі-продажу, обміну, дарування, довічного утримання, заставу, спадкування, та їх обов'язкову реєстрацію (хоча єдина універсальна система реєстрації їх так і не була остаточно створена); 5) норми про обмеження розмірів земельних ділянок, що могли знаходитись у власності або у користуванні однієї особи; 6) норми, що детально регулювали відповідальність за самовільне захоплення земель.

2. Мета земельних реформ – відновлення ефективного використання земельних ресурсів – втілювалась через розподіл і перерозподіл земель між різними землевласниками, через індивідуальні та колективні форми землекористування (але в кожній реформі перевага надавалась одній із форм, тому заходи по їх запровадженню нерідко набували примусового характеру).

3. Законодавчо встановлена строкова обмеженість деяких реформ або реформаційних заходів, але, нажаль, ці строки не виконувалися. Тому виникає логічне запитання – чи є потреба у їх встановленні?

4. Попередня спланованість деяких земельних реформ, що включає: 1) ревізію (інвентаризацію та облік) земель, які включалися в процес реформування; 2) вивчення всього законодавчого матеріалу, який регулював до реформи земельні правовідносини; 3) розробка моделі земельної реформи та проектів нормативних актів, які б детально регулювали цей процес у всіх його напрямках.

5. Перший крок деяких реформ – створення державного органу або їх системи, які забезпечували проведення земельної реформи, причому не тільки організаційно-методичне, але й безпосереднє здійснення ряду земельно-реформаційних заходів. В той же час в деяких реформах поряд із державними органами реформаційні заходи здійснювали і органи місцевого самоврядування.

6. Детальна врегульованість кожного етапу процесу передачі земель селянам, особливо у дореволюційних реформах.
7. Розмір земельних ділянок, які надавалися, завжди був розрахунковим: встановлювався їх мінімальний розмір (а деколи і максимальний), а безпосередній розмір вираховувався залежно від регіонів.
8. Передбачалася черговість отримання земель за певними ознаками осіб, які мали право на їх отримання. Першочергово земельні ділянки надавалися за заслуги перед батьківщиною.
9. Законодавство передбачало детальний розподіл витрат на проведення землевпорядних робіт під час здійснення земельної реформи.
10. Після отримання селянами земельних ділянок їм заборонялося відчужувати останні протягом 10 років, крім відчуження їх на користь членів громади, а при придбанні земельних ділянок будь-якими шляхами мати їх більше встановленого розміру.
11. Переселення застосовувалося як один із заходів земельних реформ всіх часів, як один із способів вирішення проблеми малоземелля.
12. Для забезпечення ряду земельно-реформаційних заходів, особливо фінансового характеру, створювався земельний банк.
13. Нарешті, загальною негативною ознакою більшості реформ було невиконання або неточне виконання законодавства у сфері земельної реформи на місцях, розходження законодавства із практикою його застосування.

ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Кожен з окреслених вище напрямів земельної реформи включає сукупність заходів, які здійснюються у процесуально-правовій формі і тому набувають ознак правовідносин. Аналіз законодавства у сфері земельної реформи свідчить про різний рівень правової регламентації обраних заходів земельної реформи: від вказівок про вчинення певних дій до більш-менш детального регулювання окремих процедур. До останніх відносяться, зокрема, деякі процедури перерозподілу земель, особливо їх приватизації. Треба вважати відносно врегульованими і процедури правотворчого та інституційно-функціонального напрямів земельної реформи, оскільки вони регулюються конституційним, адміністративним та іншими галузями права. Отже, всі можливі заходи (процедури) реалізуються у правовідносинах, які в залежності від напряму земельної реформи поділяються на види та підвиди.

Різновиди правовідносин та поділ їх на стадії (етапи) можливо виявити шляхом аналізу та тлумачення законодавства у сфері земельної реформи. У самому законодавстві вони викладені дуже нечітко, а деколи і заплутано. Тому їх наукове виокремлення в сучасних умовах має значення як для практичного застосування нормативних актів у сфері земельної реформи, так і для виявлення прогалин і суперечностей у процесуально-правових формах земельної реформи з метою їх наступного правового вдосконалення, що становить перспективи їх розвитку. Адже гальмувати функціонування земельно-реформаційних правовідносин може не тільки неналежне правове регулювання їх елементів, але й невпорядкованість, відсутність чіткої послідовності здійснення самих правовідносин як відносин процесуального характеру.

Класифікація земельно-реформаційних правовідносин можлива як за напрямами реформування (так би мовити по-горизонталі), так і за етапами певної сукупності правовідносин (по-вертикалі). Так, економічний напрям земельної реформи включає приватизаційні правовідносини, правовідносини купівлі-продажу земель державної власності, передачі земель у користування тощо, тобто в залежності від заходів, які законодавець обирає у якості напрямів реформаційного перерозподілу земель. Екологічний напрям земельної реформи пе-

редбачає, наприклад, правовідносини по реалізації державою заходів землеохоронного характеру, які можна поділити на види в залежності від об'єкту впливу (тобто земель певного характеру пошкодження). Правотворчий напрям земельної реформи традиційно включає правовідносини по розробці та прийняттю законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України, актів органів центральної виконавчої влади у сфері земельної реформи, актів інших уповноважених органів, в тому числі актів локального регулювання. Нарешті, інституційно-функціональних напрям охоплює правовідносини по вдосконаленню організації і діяльності вищих, центральних та місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельної реформи.

Класифікація правовідносин "по-вертикалі" можлива за умови, що законодавство в тій чи іншій формі передбачає певну сукупність стадій процедури. У сфері земельної реформи така класифікація може бути застосована до деяких процедур економічного напрямку земельної реформи та до правотворчого напрямку. Так, правовідносини щодо передачі земель державної форми власності у власність та користування недержавних суб'єктів включає правовідносини щодо подачі заяви (клопотання) зацікавлених осіб до уповноваженого органу, по розгляді заяви (клопотання) та прийняттю рішення, по розробці проекту відведення земельної ділянки та його погодженню, по встановленню меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), а такою по юридичному посвідченню права на земельну ділянку. Можливість зведення правовідносин у сфері земельної реформи до подібних груп свідчить про наявність в кожній з процедур загальних та особливих моментів. Тому завданням законодавчого регулювання земельної реформи є встановлення логічного співвідношення загального та спеціального у земельно-реформаційних процедурах.

Дослідження проблем земельної реформи як врегульованих нормами законодавства у цій сфері суспільних відносин процесуально-правового характеру, потребує їх характеристики з точки зору структурних елементів: підстав їх виникнення, зміни та припинення, суб'єктів, об'єктів та змісту.

3.1. Підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи

В теорії права є декілька підходів до розуміння підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин, що значно ускладнює їх характеристику у певній сфері правового регулювання. В нашому ви-

падку це сфера правового регулювання реформування земельних відносин. Тому необхідно відмежувати підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи від інших суміжних правових категорій.

Так, теорія права поділяє підстави виникнення правовідносин на соціальні та юридичні [117, с. 416]³⁹. Не заперечуючи соціальної обумовленості виникнення правовідносин у сфері земельної реформи, хочу наголосити, що соціальні підстави (або їх краще було б назвати соціальні передумови⁴⁰) безпосередньо не породжують правовідносин. Вони завжди опосередковані юридичними підставами. Тому останні і будуть об'єктом нашого дослідження.

Перш за все, до них належать правові приписи, що складають законодавство України у сфері земельної реформи. Роль правових приписів у виникненні правовідносин у сфері земельної реформи полягає в тому, що вони закріплюють за громадянами і юридичними особами, які можуть бути суб'єктами цих правовідносин, саму можливість вступу в подібні відносини. Крім того, гіпотези правових норм вказують на необхідні умови, за наявності яких можлива участь в правовідносинах стає реальністю. Такими умовами є правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність) учасників правовідносин, наявність відповідних юридичних фактів. Щодо правосуб'єктності, то я вважаю її характеристикою суб'єктивного складу правовідносин. Тому зупинимось на особливостях юридичних фактів у сфері земельно-правового реформування.

³⁹ Ісаков В.Б. Називає не соціальні підстави виникнення правовідносин, а підстави виникнення юридичних фактів. [118, с. 18-19]. Сінюков В.М. передумови виникнення і руху правовідносин поділяє на загальні, якими є соціальні потреби та інтереси людини, під впливом яких вони вступають у правовідносини, та спеціальні, якими є юридичні підстави [119, с. 15].

Соціальні підстави правовідносин у сфері земельної реформи в широкому розумінні – це ті економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші кризові явища, які на певному етапі розвитку нашої країни загострилися настільки, що створили майже революційну ситуацію не тільки в земельних правовідносинах, але й в усіх сферах життя українського суспільства. Єдиний розумний вихід з такої ситуації в земельному ладі країни – проведення земельної реформи, яка розпочалася з реформування, вдосконалення земельного законодавства та створення у його складі нової ланки законодавства у сфері земельної реформи.

Соціальні підстави правовідносин у сфері земельної реформи у вузькому розумінні – це "фактичні відносини і зв'язки", що виникають з приводу раціонального використання і охорони землі на підставі здійснення в країні реформи всіх сфер життя суспільства і "об'єктивно потребують юридичного закріплення" [117, с. 416].

⁴⁰ "Передумова – попередня умова будь-чого" [12, с. 471].

Правові приписи виступають у якості підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин, як правило, разом із настанням певних життєвих обставин, тобто юридичних фактів, які ними ж і передбачені. В той же час прийняття і вступ в силу того чи іншого нормативного акту може виступати безпосередньою підставою правовідносин у сфері земельної реформи, зокрема правовідносин нормотворчості. У нормативних актах у сфері земельної реформи містяться вказівки Кабінету Міністрів України та іншим органам державного управління розробити нормативні акти у сфері земельної реформи (п. 10 Постанови Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. [203], п. 9 Указу Президента України від 12 липня 1995 р. [208], п. 4 Прикінцевих положень ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. та інші). Або органи державної влади у межах своєї компетенції та у розвиток того чи іншого нормативного акту розробляють і приймають конкретизуючі його нормативні акти.

Правовідносини у сфері земельної реформи породжуються, змінюються або припиняються не окремими юридичними фактами, а переважно юридичними складами. Це стосується насамперед економічного напрямку земельної реформи [120, с. 51]. Так, відносини щодо приватизації землі виникають на підставі подачі клопотання та обґрунтовуючих документів (для підприємств) або заяви (для громадян) та їх реєстрації відповідною радою або місцевою державною адміністрацією⁴¹. Припиняються такі відносини з винесенням рішення ради або місцевої державної адміністрації про приватизацію, відведенням земельної ділянки в натурі, видачею державного акту та його реєстрацією в органах державного управління по земельних ресурсах (ст. 125 ЗКУ від 25 жовтня 2001 р.)⁴².

⁴¹ Норма про реєстрацію поданих заяв про приватизацію земельних ділянок містилася у локальних нормативних актах, зокрема, Порядку передачі у приватну власність земельних ділянок, які знаходяться у користуванні громадян у м. Києві, затвердженому розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 26 березня 1997 р. № 363 [257]. На загальнодержавному рівні такого правила не встановлено, хоча практично реєстрація здійснюється.

⁴² На практиці ці дії забезпечувалися і раніше, як правило, місцевими органами земельних ресурсів, хоча ЗКУ в редакції 1992 р. покладав такі повноваження на ради. Так, у м. Києві це здійснювало Київське міське управління земельних ресурсів (Київзем) згідно з п. 3.4 Порядку передачі у приватну власність земельних ділянок, які знаходяться у користуванні громадян у м. Києві, затвердженого Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 26 березня 1997 р. № 363, яке до того ж робило відмітку у паспорті або документі, що його замінює, про факт приватизації земельної ділянки. Це ж стосується і випадків, коли земельні ділянки надавалися в порядку відведення у м. Києві (Рішення Київської міської ради від 27 грудня 1998 р. № 98/199 "Про надання земельних ділянок громадянам для будівництва,

Сукупність дій заявницько-дозвільного та реєстраційного характеру формують підстави виникнення та припинення і інших правовідносин, шляхом яких відбувається перерозподіл земель як захід земельної реформи, особливо отримання земельних ділянок у власність або у користування. Тому подальша характеристика здійснюватиметься з огляду на таку особливість земельно-реформаційних правовідносин. Сінюков В.М., визначаючи юридичний факт як реальну життєву обставину, виражену в системі спеціальних юридичних ознак, що є юридичною підставою настання правових наслідків [119, с. 10], наголошує на тому, що створення науково обґрунтованої системи юридичних фактів може сприяти підвищенню ефективності правового регулювання, спрощенню та здешевленню юридичного процесу [119, с. 3].

Погоджуючись з таким підходом, визначимо основні ознаки та особливості юридичних фактів як підстав виникнення, зміни та припинення спочатку регулятивних, а потім охоронних правовідносин у сфері земельної реформи з метою виявлення певної системності їх існування. Для цього розподілимо юридичні факти окремо на підстави виникнення та підстави зміни і припинення правовідносин у сфері земельної реформи.

По-перше, не підходить до регулятивних правовідносин у сфері земельної реформи класичний поділ юридичних фактів, на підставі яких вони виникають, на дії і події. Такі правовідносини виникають лише при наявності вольових актів людей чи організацій (індивідуальних чи колективних дій людей), тобто дій.

експлуатації та обслуговування житлових будинків та господарських будівель" [265]; Рішення Київської міської ради від 28 січня 1999 р. № 114-6/215 "Про приватизацію земельних ділянок садівничого товариства "Жовтневий-2" Харківського району" [266]; Рішення Київської міської ради від 28 січня 1999 р. № 116-4/217 "Про передачу громадянам у приватну власність земельних ділянок для обслуговування житлових будинків та господарських будівель" [267]). Ці приклади ще раз підкреслюють недосконалість законодавства у сфері земельної реформи.

Крім того, чинне законодавство не завжди дотримувалося єдності щодо моменту припинення приватизаційних та інших правовідносин у сфері земельної реформи. Це стосується ряду Указів Президента України [205, 208], а також Порядку передачі земельних ділянок у приватну власність громадянам України, затвердженого Наказом Держкомзему України від 15 лютого 1993 р. № 10 (Поточний архів Держкомзему України за 1993 р.) [242]. Тлумачення п. 4 останнього документу спонукав до висновку, що право приватної власності громадян на земельні ділянки мало виникати після прийняття радою рішення про приватизацію та посвідчення цього права у Книзі реєстрації громадян, яким безоплатно передано земельні ділянки на праві приватної власності. А це суперечило ст.ст. 22, 23 ЗКУ в редакції 1992 р. [41, с. 88]

Це пояснюється особливостями процесу реформування правовідносин взагалі, і земельних відносин зокрема. Створити нові земельні правовідносини люди бажають свідомо. Тому, виявляючи свою волю, вони так само свідомо вчиняють передбачені правовими нормами дії, чим і створюють умови для виникнення правовідносин у сфері земельної реформи. Це стосується всіх напрямів земельної реформи, що підлягають правовому регулюванню.

Тому не слід помилково вважати юридичними фактами правовідносин у сфері земельної реформи такі події (тобто природні явища, що відбуваються незалежно від волі людини), як деградація земель в результаті шкідливої дії сил природи (водна та вітрова ерозії, селі, підтоплення, заболочування і т. д.), яка разом із деградацією в результаті шкідливого впливу людини є підставами виникнення правовідносин у сфері охорони землі. Останні є предметом реформування, а не правовідносинами у сфері земельної реформи. Зазначені події, як наголошувалось вище, при досягненні критичного рівня розвитку можуть бути передумовами проведення земельної реформи. Але безпосереднім фактом тут має бути відповідне управлінське рішення про проведення земельної реформи, і зокрема про здійснення інтенсивних землеохоронних заходів за участю держави, а також наявність необхідної сукупності юридичних фактів.

З цього приводу з'ясуємо правове значення перебігу часу або настання певної дати при виникненні регулятивних правовідносин у сфері земельної реформи, оскільки юридична наука відносить ці життєві обставини до подій. Так, Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" оголосила початок земельної реформи з 15 березня 1991 р. Цілий ряд термінів, з яких розпочалися реформаційні заходи, містяться в Постанові Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі": з 15 травня 1992 р. розпочалася передача земельних ділянок громадянам, роздержавлення і приватизація земель сільськогосподарських підприємств і т. д. До термінів початку здійснення реформаційних заходів, зокрема, виникнення правовідносин правотворчості у сфері земельної реформи, можна віднести і терміни вступу в законну силу того чи іншого нормативного акту, який передбачає такі заходи. В нашому випадку зазначені терміни безпосередньо правовідносин у сфері земельної реформи не породжують. Тому їх доцільно сприймати як передумови виникнення зазначених правовідносин.

Розглядаючи особливості процесу реформування земельних правовідносин, зазначу, що лише юридичні акти є юридичними підставами виникнення правовідносин в сфері земельної реформи. Суб'єкти майбутніх правовідносин, окрім свідомого виявлення

власної волі, мають певну мету, діють цілеспрямовано, з явним наміром вступити у правовідносини в тому чи іншому напрямі здійснення земельної реформи.

Так, наприклад, щоб розпочати ресертифікаційні правовідносини, громадяни повинні звернутися із заявою та пакетом передбачених законодавством документів до місцевої ради або місцевої державної адміністрації. Для того, щоб прийняти черговий законодавчий акт у сфері земельної реформи, особа, яка користується правом законодавчої ініціативи, повинна офіційно внести пропозицію до Верховної Ради України щодо розробки законопроекту на запропоновану нею тему.

Правовідносини щодо реформування органів державного управління земельними ресурсами розпочалися лише тоді, коли на підставі Указу Президента "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" було прийняте Положення про Державний комітет по земельних ресурсах, затверджена гранична чисельність працівників державних органів земельних ресурсів та затверджені типові положення про місцеві управління (відділи) земельних ресурсів.

Підставами виникнення охоронних правовідносин у сфері земельної реформи є правопорушення. Правопорушення є неправомірним діянням, що розцінюється державою як юридичний факт, який породжує обов'язок – відповісти за скоєне [121, 96]. У сфері земельної реформи мають місце як активні, так і пасивні правопорушення.

Пасивне невиконання правових норм у цій сфері навіть дещо випереджає активне, оскільки маємо достатню кількість законодавчих і відомчих актів, які за різних причин не виконуються, і особливо коли існує обмеження в часі щодо виконання певних заходів. Так, постійно порушуються терміни проведення інвентаризації земель в ході їх перерозподілу, нормативної грошової оцінки земель; терміни передачі у приватну власність земель, що вже знаходяться у користуванні; строки прийняття нормативних актів, вказівка щодо розробки та затвердження яких робиться у вищих за юридичною силою нормативних документах у сфері земельної реформи; строки розгляду заяв (клопотань) та прийняття на їх підставі вмотивованих рішень відповідними радами тощо [122, с. 21, 178].

Але треба зазначити, що не будь-яке пасивне або активне правопорушення автоматично породжують правовідносини по застосуванню примусових заходів відповідальності за їх скоєння. Разом з тим не можна погодитися з Базилевим Б.Т., який пише, що на підставі норм, які не мають санкцій, відповідальність виникнути не може [124, с. 35]. У сфері земельної реформи до порушників застосовують заходи позитивного правового регулювання (позитивна юридична відповідальність), тобто на них законодавчо покладають-

ся обов'язки позитивного характеру. Так, у вищенаведеному прикладі відносно порушення термінів і строків виконання тих чи інших заходів земельної реформи реакцією нормотворця в більшості випадків є їх продовження.

Крім того, відновити порушені права громадян у сфері земельної реформи допомагають і засоби їх захисту у адміністративному або судовому порядку.

В залежності від характеру правових наслідків за скоєні правопорушення у сфері земельної реформи останні можна поділити на виявлені практикою правозастосування та невиявлені нею, що відбувається на різних рівнях державної влади. Другими є, наприклад, незвертання уваги на порушення термінів та строків проведення заходів по перерозподілу земель та по поліпшенню їх якісного стану, термінів та строків розробки та прийняття відповідних нормативних актів у сфері земельної реформи, виконання повноважень одних уповноважених органів земельної реформи іншими тощо. Тут можливе було б застосування заходів дисциплінарної відповідальності та додаткових заходів відповідальності для державних службовців, але практично цього не відбувається.

Процес реформування земельних відносин, як і будь-який реформаторський процес, повинен мати своє логічне завершення шляхом встановлення якісно нових земельних правовідносин. Кожен захід земельної реформи є триваючі в часі правовідносини, де одне правовідношення поступово змінює інше по мірі того, як досягаються цілі реформування. Отже, потрібно виокремити підстави зміни правовідносин у сфері земельної реформи, якими на рівні конкретних правовідносин є результати дій їх суб'єктів, досягнення яких дає змогу перейти від однієї стадії процесу до іншої. Так, отримання та документальне закріплення всіх погоджень проекту відводу є підставою для розгляду останнього радою та прийняття відповідного рішення. В той же час змінити певний комплекс правовідносин у сфері земельної реформи можуть дії у вигляді прийняття управлінського рішення про це уповноваженим органом держави, зокрема Верховною Радою України. Події можуть виступати тут у якості передумов зміни правовідносин у сфері земельної реформи.

Перехід від правовідносин у сфері земельної реформи до нового земельного ладу відбувається через припинення правовідносин у сфері земельної реформи і виникнення на їх ґрунті нових земельних правовідносин. Так само, як підстави виникнення правовідносин у сфері земельної реформи, підстави припинення останніх можливо

розділити на юридичні та соціальні⁴³, або власне підстави правовідносин та їх передумови. Аналогічно підставам виникнення лише юридичні передумови можуть розглядатися безпосередньо в якості підстав припинення правовідносин у сфері земельної реформи.

Підставами припинення правовідносин у сфері земельної реформи повинні стати приписи законодавства у сфері земельної реформи та нового земельного законодавства, а також юридичні факти. Оскільки сучасна земельна реформа в Україні триває, тому характеристику підстав припинення правовідносин у сфері земельної реформи можна зробити шляхом прогнозування їх рис у майбутньому.

Так, передбачається прийняття двох видів приписів законодавства як підстав припинення правовідносин у сфері земельної реформи: 1) приписів законодавства у сфері земельної реформи, які б встановлювали обмеження термінів дії тих чи інших нормативних актів у цій сфері, припинення певних реформаторських процесів (наприклад, розпаювання земель) та частин нормативних актів комплексного характеру, що їх регулюють, інші варіанти; 2) приписів нового земельного законодавства, які приймаються з метою заміни тимчасових правил законодавства у сфері земельної реформи відносно постійними приписами без спеціальної вказівки про припинення дії перших. Тобто відбувається відміна чинних правових приписів більш пізніми, що відбувається зараз відносно приватизації земель.

Юридичні факти – підстави припинення регулятивних правовідносин у сфері земельної реформи можна розділити на: а) юридичні факти, що припиняють конкретні правовідносини у сфері земельної реформи; б) юридичні факти, що припиняють цілий комплекс правовідносин у сфері земельної реформи, наприклад, сукупність правовідносин одного з виділених нами раніше напрямів.

Перша група юридичних фактів, як правило, знаходиться у нормативних актах, що регулюють реформаторські процеси. Для існування таких юридичних фактів в більшості випадків не потрібно прийняття окремих нормативних актів. Наприклад, "припинення земельних приватизаційних правовідносин здійснюється на підставі сукупності

⁴³ Соціальними підставами припинення правовідносин у сфері земельної реформи є досягнення державою і суспільством такого рівня використання земельних ресурсів, який би відповідав принципу ефективності та забезпечував належний рівень охорони земель від негативного впливу людини та навколишнього природного середовища. Таким чином, передумови виникнення правовідносин у сфері земельної реформи – це комплекс достовірної інформації про вищенаведені факти, яка використовується нормотворчими органами держави для створення підстав припинення правовідносин у сфері земельної реформи.

юридичних фактів, які юридично фіксуються видачею Державного акту на право власності і його реєстрацією" [29, с. 13], що передбачено ст. 125 ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. та конкретизовано в нормативних актах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України і Держкомзему України окремо по кожному виду приватизації. У випадку наявності другої групи фактів виникає необхідність у прийнятті спеціального нормативного акту, який би визначив умови зупинення процесу реформування земельних відносин в тому чи іншому напрямі.

Юридичні факти – підстави припинення правовідносин у сфері земельної реформи, аналогічно підставам виникнення правовідносин в цій сфері за їх зв'язком з індивідуальною волею суб'єкта будуть існувати переважно як дії. Тут варто казати не просто про дію як процес, а про результат дій, які суб'єкти правовідносин здійснювали, реалізуючи свої права та обов'язки у сфері земельної реформи [125, с. 52]. Так, правовідносини нормотворчості у сфері земельної реформи припиняються, коли рішення прийняте і вступило в законну силу. Відносини інвентаризації земель вважаються завершеними, коли здійснено обстеження земель і складено акт про це. Результати дій, як правило, набувають правової форми, а саме документального закріплення отриманого результату.

Події (стихійні лиха, військові дії, народження або смерть людини), тобто юридичні факти, що відбуваються незалежно від волі людини, в змозі лише призупинити на деякий час як конкретні правовідносини у сфері земельної реформи, так і весь їх комплекс, але не зупинити їх, оскільки до того часу, поки буде існувати держава і суспільство в нашій країні (в якому б стані вони не знаходилися), розпочата земельна реформа знайде своє завершення. Інше питання – в якому напрямі піде реформування, але в загальному вигляді це залежить від ефективності діяльності держави в напрямку досягнення мети реформування.

Таким чином, події можуть стати підставами зміни правовідносин в сфері земельної реформи. Але і такий вплив їх на останні за деяких обставин може мати велике значення. Тому передбачити можливість настання певних подій, а також їх ймовірні наслідки – важливе завдання теорії і практики реформування земельних відносин.

Але події можуть припиняти конкретні реформаційні правовідносини. Так, смерть громадянина, що є суб'єктом відносин розподілу земель в процесі здійснення земельної реформи, припиняє останні. Ті ж наслідки будуть і при техногенному забрудненні сільськогосподарських угідь, що стали об'єктом розподілу, оскільки ст. 170 ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. передбачає вилучення їх із сільськогосподарського обігу та консервацію.

Особливе місце серед юридичних фактів, що припиняють правовідносини у сфері земельної реформи, займають терміни та строки. Як відзначає Халфіна Р.О., далеко не завжди правові наслідки, пов'язані з перебігом часу, не залежать від волі людей [44, с. 287]. В нашому випадку законодавство прямо передбачає, які відносини припиняться з певної конкретної дати. Ці терміни і наслідки законодавець встановлює свідомо. І хоча час не залежить від волі людини, такі юридичні факти займають місце між діями та подіями ⁴⁴[125, с. 52].

Земельне законодавство містить досить багато таких термінів та строків, але більшість з них не припиняє тих відносин, які вони повинні припинити. Тому важливим завданням державних органів є належне наукове обґрунтування встановлення саме такого строку або терміну виконання того чи іншого реформаційного заходу.

Особливого значення з цього приводу набувають процесуальні строки, тобто строки розгляду документів, прийняття відповідних рішень або здійснення інших дій уповноваженими органами та організаціями у сфері земельної реформи. Це, зокрема, строки розгляду заяв (клопотань), прийняття радами чи державними адміністраціями рішень про приватизацію, розпаювання, погодження проектів відведення земельних ділянок, відведення земельних ділянок в натурі, видачі державних актів тощо. З їх перебігом має припинитись певне правовідношення у сфері земельної реформи, причому результативно.

Аналіз законодавства свідчив про різнобій у їх встановленні на рівні ЗКУ в редакції 1992 р. та підзаконних актів. Піднормативне встановлення процесуальних строків свідчило про недосконалість самого законодавства і потребувало виправлення. Але і чинний ЗКУ не став щедрим на уніфіковані та обґрунтовані процесуальні строки перерозподілу земель. Тому застосування теоретичних принципів аналогії права та аналогії закону (наприклад, Закону України від 2 жовтня 1996 р. "Про звернення громадян" [180]) є в більшості випадків виходом з даної ситуації.

Класифікація підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи можлива і за іншими критеріями, які з загальнотеоретичної точки зору є нетрадиційними, але суттєвими і теоретично та практично важливими.

Наприклад, оскільки правовідносини у сфері земельної реформи носять процесуальний характер, юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення їх в залежності від форми вираження під час реалізації правових норм [119, с. 19] можливо розділити на: спеціальні акти застосування права (рішення рад або місцевих державних

⁴⁴ До подій їх відносять автори підручника "Советское земельное право" Под ред. Н.И. Краснова, В.П. Балезина. – М.: Юр. лит., 1977. – С. 52.

адміністрації про розпаювання земель, приватизацію земельних ділянок, про відмову у приватизації, про припинення права користування земельними ділянками, про вилучення земельних ділянок та ін.); прості письмові документи (заяви, клопотання, обґрунтування, проекти законів та підзаконних актів, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи тощо); документи-посвідчення прав громадян в процесі здійснення земельної реформи; інші документи, що мають юридичне значення в процесі здійснення земельної реформи (проекти відводу, акти відведення земельної ділянки в натурі, книги реєстрації державних актів на право на земельну ділянку, інші); дії спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян, спрямовані на виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері земельної реформи.

Підсумовуючи все вищевикладене, хочу наголосити на важливості підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи для українського суспільства та кожної окремої особи. Оскільки з їх настанням норма права пов'язує момент виникнення, зміни або припинення прав та обов'язків у сфері земельної реформи, від досконалості їх системи залежить можливість реалізації учасниками правовідносин своїх інтересів у цій сфері.

Мірою досконалості системи підстав є зацікавленість особи в тій чи іншій суспільно-необхідній діяльності [119, с. 3] (в нашому випадку у здійсненні заходів земельної реформи), бажання бути учасником правовідносин. Щодо юридичних фактів, необхідно в кожному випадку правового регулювання віднайти міру їх складності, вибрати оптимальну форму їх об'єднання [118, с. 25].

З огляду на сучасний стан процесу земельно-правового реформування юридичні факти як підстави правовідносин у сфері земельної реформи набули сьогодні певної системи правового регламентування ЗКУ від 25 жовтня 2001 р., виданими на його підставі законами і підзаконними актами та їх наукового тлумачення. Але встановлена система потребує вдосконалення шляхом 1) встановлення єдиних процесуальних строків у сфері земельної реформи; 2) встановлення науково обґрунтованих термінів початку та закінчення земельно-реформаційних заходів.

3.2. Суб'єкти правовідносин у сфері земельної реформи

Суб'єкти правовідносин у сфері земельної реформи – це окремі індивіди та їх організації (неіндивідуальні суб'єкти [121, с. 25]) різних рівнів та напрямів діяльності, які на підставі закріпленої у правових

нормах у сфері земельної реформи правосуб'єктності реалізують свої суб'єктивні права та обов'язки шляхом активної діяльності по реформуванню земельних відносин⁴⁵.

Запропоноване визначення акцентує увагу на наступних характеристиках суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи: класифікації суб'єктів⁴⁶; ознаках їх правосуб'єктності у сфері земельної реформи; сукупності суб'єктивних прав та обов'язків у сфері земельної реформи. Два останні елементи формують поняття правового статусу суб'єкта⁴⁷, який по суті і буде розкритий у цьому та наступному підрозділах по відношенню до суб'єктів земельної реформи.

Застосовуючи загальноприйнятий розподіл суб'єктів правовідносин на громадян та організації (державні та недержавні) [44, с. 114, 126, с. 33, 128, с. 483], класифікуємо суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи в залежності від особливостей їх правового статусу у цій сфері.

1. *Суб'єкти проведення земельної реформи*, якими є переважно державні та уповноважені державою органи, а також деякі державні та недержавні організації, що не наділені державно-владними повноваженнями. Ця категорія суб'єктів поділяється на: 1) державні органи, які організують проведення земельної реформи, зокрема здійс-

⁴⁵ В "... юридичній літературі міцно закріпилася думка, відповідно до якого поняття "суб'єкт права" можливо розглядати з точки зору як фактичної, так і можливої участі організації або громадянина у тих чи інших правовідносинах" [9, с. 270]. Тому вважаємо, що характерні риси, притаманні суб'єктам права, притаманні і суб'єктам правовідносин як фактичним учасникам цих правовідносин.

⁴⁶ "Задача наукової класифікації суб'єктів права зводиться до того, щоб визначити, які особи і організації є самостійними носіями прав і обов'язків, тобто можуть користуватися правами у власних інтересах або для виконання своїх задач, несуть юридичні наслідки здійснення прав і обов'язків" [126, с. 33].

⁴⁷ Аналіз різних підходів до структури правового статусу дає можливість зробити висновок, що до неї включені наступні елементи: 1) правосуб'єктність як загальна передумова участі у правовідносинах, яка в той же час є однією з підстав виникнення конкретних правовідносин. Правосуб'єктність – це передбачена законом можливість бути суб'єктом правовідносин. З цього приводу не підтримуємо думку Міцкевича А.Ц. про те, що до правосуб'єктності відносяться загальні (конституційні) права та обов'язки, які, на мою думку, є самостійним елементом правового статусу. До того ж автором не визначено критерію загальності прав та обов'язків, що не дає змоги відрізнити їх від конкретних прав та обов'язків, відмежувати таку класифікацію від інших, наприклад, поділу на матеріальні та процесуальні права та обов'язки. Не роблять цього і інші автори (наприклад, [127, с. 73-74]. До речі, загальність норми є відносною, що не дає права робити такі категоричні висновки. 2) Права та обов'язки суб'єктів.

нують її концептуальне, законодавче та програмне забезпечення – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим; 2) державні органи та органи, уповноважені державою, на які покладено обов'язок безпосереднього здійснення земельної реформи – Кабінет Міністрів України, Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем України) та його місцеві органи, місцеві ради, органи місцевої державної виконавчої влади; 3) державні органи, на які покладається контроль за здійсненням земельної реформи – Верховна Рада України, зокрема ряд її комітетів⁴⁸, Держкомзем України та його місцеві органи; 4) державні органи, що зобов'язані сприяти проведенню земельної реформи – природоохоронні, санітарно-епідемічні органи, органи архітектури, фінансові та податкові органи тощо; 5) державні та недержавні організації, не наділені державно-владними повноваженнями, що уповноважені сприяти процесу земельної реформи – державні та недержавні землевпорядні організації, учбові та наукові заклади, консультаційні організації тощо.

Серед останніх чисельні іноземні та вітчизняні організації, такі як Агентство США з Міжнародного Розвитку (USAID), що реалізує проект "Продаж земель підприємствам України" (УКРелс) [268], "RONCO Consulting Corporation", "IFC" [269], проект паювання земель представництва TACIS в Україні [270], канадський пілот-проект реєстрації земель у Івано-Франківській області [271], Проект приватизації землі та реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств в Україні Міжнародної Фінансової Корпорації [272, С. 96]) Центр приватизації та аграрної реформи у Львівській області [270], Інформаційно-ресурсний центр "Реформування земельних відносин в Україні" [294].

2. *Суб'єкти, в інтересах яких проводиться земельна реформа:* громадяни та їх організації, які виявили бажання скористатися своїми правами в ході земельної реформи. Під *громадянами* у сфері земельної реформи треба розуміти громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства.

Наведена класифікація відповідає розподілу загальних прав та обов'язків у абсолютних правовідносинах у сфері земельної реформи: перша група суб'єктів зобов'язана здійснити земельну реформу в інтересах другої групи суб'єктів, друга ж група має право прийняти участь у проведенні земельної реформи. Така класифікація дає змогу визна-

⁴⁸ П. 8 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу" передбачала перелік комісій, зобов'язаних контролювати процес земельної реформи. В даний момент у зв'язку із прийняттям Конституції України та виборами до Верховної Ради України перелік комітетів змінено. Зміни можливі і в подальшому. Тому, на нашу думку, не варто наводити конкретну назву комітету, а обмежитись лише вказівкою на його компетенцію.

чати відповідальних за проведення тих чи інших заходів суб'єктів і має не тільки теоретичне, але й практичне значення, зокрема, для розподілу обов'язків між державними органами під час проведення земельної реформи з метою уникнення їх дублювання або суперечності.

Однією із особливостей земельно-реформаційних правовідносин має бути наявність у їх суб'єктів спеціальної процесуальної правосуб'єктності, тобто передбаченої законом можливості бути суб'єктом земельно-реформаційних правовідносин, що виявляється у ряді ознак, характерних рис самих суб'єктів майбутніх правовідносин, яким надано правового значення. В той же час процесуальні норми, маючи службовий характер по відношенню до матеріально-правових норм, залежать від змісту останніх. Отже, на підставі матеріальної правосуб'єктності (що відповідно закріплена у матеріальному праві) можна говорити про процесуальну правосуб'єктність осіб як майбутніх суб'єктів матеріальних земельних правовідносин. Сучасне законодавство у сфері земельної реформи не розділяє ці дві правові категорії та й, взагалі, досить неповно регулює питання земельної правосуб'єктності.

Земельно-реформаційна правосуб'єктність має бути спеціальною або адресною по відношенню до загальної земельно-правової правосуб'єктності. Законодавство у сфері земельної реформи вказує, які права та обов'язки мають державні органи та інші суб'єкти земельної реформи. Ці права та обов'язки реалізуються у межах уже наявної у суб'єктів земельної реформи земельної правосуб'єктності, але з деякою конкретизацією, специфікою з огляду на особливості земельно-реформаційних правовідносин.

Зміст правосуб'єктності кожної з цих груп суб'єктів залежить від напрямів реформування. У економічному напрямі земельної реформи громадяни повинні мати наступні ознаки, щоб виступати у якості суб'єктів цих правовідносин.

По-перше, необхідно відзначити, що *приналежність до громадянства тієї чи іншої країни чи його відсутність* є однією з ознак правосуб'єктності фізичної особи. Суб'єктами приватизаційних правовідносин та правовідносин розпаювання економічного напрямку земельної реформи можуть бути лише громадяни України.

Це ж стосувалося і правовідносин щодо придбання та набуття права власності на землю згідно з ч. 13 ст. 6 ЗКУ в редакції 1992 р., яка забороняла передавати землю на праві власності іноземним громадянам і особам без громадянства. Причина встановлення такої норми полягала очевидно в тому, що земля, крім економічних функцій, є основою державного суверенітету і територіальної цілісності України. Тому ці обмеження "впливають з самої суті державного суверенітету та необхідності охорони інтересів" [126, с. 65] Українського народу.

Але ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. відступив від цієї концепції і заборонив іноземним громадянам, особам без громадянства, іноземним юридичним особам набувати тільки право власності на землі сільськогосподарського призначення (ст. 81, 82).

Лише громадяни України є суб'єктами інвентаризації земель та припинення права користування землею як земельно-реформаційних заходів, оскільки до початку земельної реформи земля надавалась тільки громадянам України (ст. 13 ЗК УРСР 1970 р.[58]).

Громадяни України були суб'єктами отримання земель у користування, як постійне, так і тимчасове (ч. 5-6 ст. 73 ЗКУ в редакції 1992 р.). Нарешті, суб'єктами отримання земель в оренду в ході земельної реформи є всі категорії громадян (ч. 1 ст. 8 ЗКУ в редакції 1992 р., ст. 5 Закону України в редакції від 2 жовтня 2003 р. "Про оренду землі").

Друга ознака правосуб'єктності – *досягнення визначеного в законі віку*. З цього приводу правосуб'єктність поділяють на правоздатність та дієздатність. Негативною рисою земельного законодавства і права є відсутність норм про вік, як і про інші ознаки правосуб'єктності громадян – суб'єктів земельних правовідносин, в тому числі у сфері земельної реформи.

Земельно-правова література дореформаційного періоду також наголошувала на відсутності вікового критерію земельної правосуб'єктності громадян [129, с. 122]. Вирішувати це питання пропонувалось застосовуючи норми трудового права, оскільки земельні ділянки отримувались для особистої праці на них. Дієздатною вважалась особа, яка досягла 16 років [129, с. 123]. Або земельну правосуб'єктність громадян пропонувалось розглядати з позицій загальної правосуб'єктності (земельна правоздатність – з моменту народження, земельна дієздатність – з 18 років, за виключенням випадків коли за родом діяльності земельні ділянки надавались з 16 років) [9, с. 275].

У ході земельної реформи земля дещо змінила свій статус. Якщо раніше вона була виключена з цивільного обігу, то зараз дозволено її відчуження як об'єкта права власності Громадяни можуть використовувати земельні ділянки не лише особисто працюючи на них, але й розпоряджатися ними як власністю. Держава в особі уповноважених нею органів як власних землі розпоряджається нею шляхом передачі в користування та у власність. Отже, громадяни можуть отримати право власності на землю в ході земельної реформи шляхом приватизації чи придбання земельних ділянок або отримати їх на праві користування.

Можливість застосування загальної правосуб'єктності громадян стане реальністю лише після закріплення її ознак у нормах, напри-

клад, конституційного права та відповідних нормативних актах конституційного законодавства. Тоді правосуб'єктність інших галузей права була б спеціальною: трудова, земельно-правова, цивільно-правова тощо. Але у зв'язку із існуванням загальної правосуб'єктності лише в теорії та активною інтеграцією галузей права, на нашу думку, можливе застосування правосуб'єктності однієї галузі до іншої.

Таким чином, право на приватизацію землі, на купівлю-продаж земель державної власності мають громадяни України. Якщо застосувати положення цивільного законодавства, ними є повнолітні громадяни, від імені неповнолітніх до 15 років їх законні представники, неповнолітні від 15 до 18 років за згодою їх законних представників. Право на отримання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування, в тому числі на умовах оренди, мають громадяни згідно з цивільним законодавством.

Суб'єктами паювання та виділення земельних паїв в натурі у колективних сільськогосподарських підприємствах (КСП) та сільськогосподарських кооперативах (СК) можуть бути громадяни – члени цих підприємств, які досягли 16 років, оскільки саме з цього віку особа може бути членом КСП (ст. 5 Закону України від 14 лютого 1992 р. "Про колективне сільськогосподарське підприємство" [169]) чи СК (ст. 8 Закону України від 17 липня 1997 р. "Про сільськогосподарську кооперацію" [182]).

Але вирішення питання таким чином є не найкращим виходом із подібної ситуації, зокрема не сприяє утвердженню земельного права як окремої галузі права, ускладнює процес реформування земельних правовідносин. Отже, існує нагальна потреба встановити ознаки земельної правосуб'єктності, в тому числі і у сфері земельної реформи, у спеціальному земельному законодавстві.

Виникає також питання – чи впливає на земельно-реформаційну правосуб'єктність та обставина, що громадянин, який бажає отримати земельну ділянку в ході земельної реформи, має членів сім'ї, які таке право уже реалізували? Законодавство у сфері земельної реформи не містить на рахунок цього ніяких заборон. Отже, можна припустити, що кожен член родини має право реалізувати свою правосуб'єктність самостійно, незалежно від інших членів своєї родини.

На загальнодержавному рівні законодавство у сфері земельної реформи не передбачило можливості доручати виступати у економічних відносинах земельної реформи від імені зацікавлених осіб іншим суб'єктам. Тому застосування норм цивільного законодавства здається єдиною можливим виходом (глава 17 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р.(далі – ЦКУ) [159]).

В той же час на місцевому рівні Порядок передачі у приватну власність земельних ділянок, які знаходяться у користуванні громадян у м. Києві, затверджених розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 26 березня 1997 р. № 363 [257], у п. 1.6 встановлював, що збір матеріалів, необхідних для передачі земельних ділянок у приватну власність, здійснюється громадянами або за їх дорученням фізичними та юридичними особами.

Слід також звернути увагу на фізичний та психічний стан громадянина, який отримує земельну ділянку. На мою думку, недієздатність або часткова дієздатність внаслідок фізичних або психічних вад повинні впливати на права громадян у процесі перерозподілу земель. Звичайно, не можна позбавити таких осіб права на отримання земельної ділянки через своїх представників. Разом з тим, враховуючи обмеженість земельного фонду, який підлягає перерозподілу, та вимогу в деяких випадках особистої праці на землі, необхідно встановити пріоритетність отримання земель повністю дієздатними громадянами України із відповідною компенсацією нереалізованого права на землю в ході земельної реформи недієздатними громадянами.

В розвиток цієї пропозиції пропоную, не порушуючи принципу рівності громадян в процесі роздержавлення земель, встановити і інші пріоритети при отриманні земель громадянами. Наприклад, для отримання земель сільськогосподарського призначення перевага повинна надаватись особам, які бажають вести товарне сільськогосподарське виробництво; для отримання земель в межах населених пунктів перевага повинна надаватись його мешканцям⁴⁹; при наявності більше одного претендента на земельну ділянку проводиться конкурсний відбір. Перелік таких переваг повинен бути вичерпним і не підлягати розширеному тлумаченню місцевими органами.

В той же час тлумачення чинного законодавства дає підстави виокремити деякі категорії громадян, які сьогодні мають пріоритетне право на приватизацію земель: інваліди з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілі від чорнобильської катастрофи, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на

⁴⁹ Подібний пріоритет встановлював, наприклад, Порядком передачі у власність, надання у користування земельних ділянок та оформлення громадянам права власності і права користування землею в м. Києві для індивідуального житлового будівництва, затвердженим Рішенням Київської міської ради від 4 березня 1999 р. № 149/250 [258], п. 1.6 якого переважне право на отримання у власність або у користування земельних ділянок для зазначених цілей надавав громадянам, які перебували на квартирному або кооперативному обліку, а також особам, яким згідно з чинним законодавством надане таке право.

променеву хворобу, громадяни, які евакуйовані, відселені (відселяються) або самостійно переселилися (переселяються) з територій, забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи (ст.ст. 14, 35 Закону України 19 грудня 1991 р. "Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" [183]), учасники бойових дій, інваліди війни, а також члени їх сімей (ст. 12 Закону України від 22 жовтня 1993 р. "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [184]), інваліди із захворюваннями опорно-рухового апарату (ст. 30 Закону України від 21 березня 1991 р. "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" [185]), ветерани військової служби та ветерани органів внутрішніх справ (ст. 6 Закону України від 27 березня 1998 р. "Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист" [186]), особи офіцерського складу, прапорщики мічмани, військовослужбовці надстрокової служби, які прослужили не менше 17 років та не забезпечені житловою площею (Закон України від 20 грудня 1991 р. "Про соціальний та правовий статус військовослужбовців та членів їх сімей" [187]), громадянам, зайнятим у соціальній сфері на селі або які переселяються у сільську місцевість для постійного проживання (п. 5 Указу Президента від 8 серпня 1995 р. № 720).

Єдиний приклад законодавчо повного вирішення питання правосуб'єктності у сфері земельної реформи – можливість створити фермерське господарство, що відповідно передбачає отримання земельної ділянки. Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України "Про фермерське господарство" [197] правосуб'єктність має такі ознаки: приналежність до громадянства України; досягнення 18 років; повна дієздатність; проходження професійного відбору на право створення фермерського господарства. угодою між ними.

Громадяни, які реалізували свої права та обов'язки в процесі перерозподілу і отримали землю на праві власності або праві користування, є суб'єктами екологічного напрямку земельної реформи⁵⁰. Ними є також землекористувачі, які не реалізували своїх прав по перерозподілу земель в ході земельної реформи, але користуються земельними ділянками, які отримали ще до земельної реформи. Під час проведення земельної реформи вони приймають участь у абсолютних відносинах по відновленню якісного стану землі поряд із державними органами лише у випадку, якщо їх землі обрані об'єктами такої діяльності.

⁵⁰ Сюди можна було б віднести також громадян, що здійснюють загальне землекористування, але через законодавчу нечіткість у регулювання цього напрямку земельної реформи лише спеціальні землекористувачі передбачені як суб'єкти охорони земель.

У державно-правовому напрямі та діяльності по правовому забезпеченню земельної реформи громадяни виступають, по-перше, у внутрішніх відносинах державних органів у сфері земельної реформи (у широкому розумінні), у яких вони працюють, по-друге, у зовнішніх відносинах як представники певних державних органів у сфері земельної реформи, по-третє, як представники інших держав, недержавних організацій, в тому числі іноземних, що здійснюють консультування щодо розробки нормативних актів у сфері земельної реформи. У двох перших відносинах суб'єктами можуть бути лише громадяни України. Інші ознаки правосуб'єктності залежать від їх посади⁵¹.

Громадяни третьої категорії правовідносин можуть мати будь-яке громадянство. Умовою їх участі в процесі земельної реформи є укладення угоди як міжнародного так і внутрішньодержавного характеру про здійснення консультаційних послуг. Нажаль, законодавство не містить вимог, які треба було б пред'являти до такого роду консультантів, та орієнтовного переліку прав та обов'язків їх у цьому процесі. Імовірно, що такі питання вирішуються на рівні угод.

Організації громадян розглянемо з точки зору їх поділу на 1) державу та її організації та 2) недержані організації. "Головною ознакою для виокремлення даного виду організації як самостійного виду учасників правовідносин є характер діяльності, функції, що виконуються цими суспільними утвореннями [44]⁵²". На відміну від громадян, права та обов'язки яких у сфері земельної реформи є потенційно рівними, організації обмежені тими функціями, які на них покладені в силу положень (статутів, угод) про них або закону. Тому їх права та обов'язки будуть розглянуті нами в залежності від функціонального призначення тієї чи іншої організації у кожному з напрямів земельної реформи.

⁵¹ Народним депутатом України може бути громадянин України, який досяг 21 року, має право голосу, проживає в Україні протягом останніх п'яти років та не має судимості за вчинення умисного злочину (крім випадків, коли вона знята або погашена у встановленому законом порядку) (ч.ч. 2, 3 ст. 76 Конституції України).

Депутатом місцевої ради може бути громадянин України, який на момент виборів досяг 18 років, має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України (ст. 9 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [188]).

Державним службовцем може бути громадянин України, який одержав відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір (ст. 4 Закону України від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу" [175]).

⁵² [44] Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 141.

Перший розподіл зроблено на підставі того, чи виконують організації організаційно-владні функції та на якій формі власності вони засновані. Держава та її організації виконують організаційно-владні функції та засновані на державній формі власності. Але не всі державні організації виконують владні повноваження. Ними є лише державні органи. Інші державні організації, тобто організації, засновані державою без наділення їх владними повноваженнями, у сфері земельної реформи – це державні підприємства, державні наукові та учбові установи тощо.

Оскільки предметом нашого дослідження є земельна реформа як перетворююча діяльність держави та її органів, то ясно, що держава є обов'язковим суб'єктом земельних реформаційних правовідносин як ініціатор, організатор, керівник та суб'єкт забезпечення земельної реформи. Крім того, в економічному аспекті земельної реформи вона виступає і як власник земельних ресурсів країни.

Але в той же час "держава не може поза своїми органами виступати носієм прав та обов'язків, виступати у правовідносинах" [126, с. 96]. Тому і у сфері земельної реформи держава діє в особі уповноважених нею органів та організацій. Їх правосуб'єктність має єдину ознаку – вони можуть бути суб'єктами правовідносин з моменту їх утворення (зокрема, затвердження положень про них або в окремих випадках їх державної реєстрації). Крім того, на відміну від недержавних організацій, у положеннях про державні органи або у законі повинно бути встановлено, що вони виконують функції у сфері земельної реформи (або окреслено напрями діяльності, які ми об'єктивно відносимо до земельної реформи). Комплекс прав та обов'язків державних органів у сфері земельної реформи залежить від приналежності його до певної гілки влади та рівня державного органу в ній.

Суб'єктами земельної реформи в частині перерозподілу земель могли бути виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та органи місцевої державної виконавчої влади у випадку делегування їм цих повноважень радою, тобто видання останньою відповідного рішення про це, на підставі ст. 3 ЗКУ в редакції 1992 р., хоча чинний ЗКУ такого делегування вже не передбачає.

Тут треба зауважити, що делегування згідно з ч. 3 ст. 3 ЗКУ в редакції 1992 р. стосувалося повноважень передачі, надання або вилучення земельних ділянок. Тому рада могла прийняти рішення про будь-який варіант із цих дій. У разі ж виникнення земельного спору необхідно з'ясувати цю особливість, як і взагалі наявність делегованих повноважень. Так, у справі за позовом громадянина М. до виконкому Зеленівської селищної ради про визнання незаконним рішення виконкому № 21 від 3 травня 1994 р. [276] було встановлено,

що повноваження щодо вирішення питань про вилучення земельних ділянок виконкому не надавались. Проте останній 3 травня 1994 р. прийняв рішення, згідно з яким було скасовано його рішення про виділення земельної ділянки М. у розмірі 0,19 га, із яких 0,135 га було виділено громадянину К.К., а 0,055 га залишено М.

Відсутність делегованих повноважень була встановлена у справі за позовом сільської ради про визнання недійсним розпорядження голови обласної державної адміністрації про відведення земельної ділянки сільськогосподарського призначення управлінню комунального господарства міськвиконкому під будівництво полігону твердих побутових відходів [277].

Коло державних органів, що наділені правами і обов'язками у сфері земельної реформи, не обмежується лише державними органами. Інші державні організації (державні підприємства, учбові, наукові заклади тощо), що не мають статусу державних органів, можуть бути суб'єктами: економічного напрямку земельної реформи, якщо їх землі стали об'єктом тих чи інших правових форм перерозподілу (крім передачі земель у власність цим підприємствам), грошової оцінки земель; екологічного напрямку земельної реформи, коли держава виділяє їм додаткові кошти для проведення землеохоронних заходів; інституційно-функціонального напрямку та напрямку правового забезпечення земельної реформи, коли вони забезпечують ці процеси науковими розробками, консультаціями тощо.

Особливий статус серед державних інституцій займають державні землевпорядні організації, які у сфері земельної реформи здійснюють землевпорядне забезпечення цього процесу і працюють на договірних засадах. Державно владними функціями вони, відповідно, не наділені. Крім державних землевпорядних організацій, у земельно-реформаційних правовідносинах можуть приймати участь і недержавні землевпорядні організації. Обидва види землевпорядних організацій виконують свої повноваження у сфері земельної реформи за виданими ліцензіями на здійснення робіт із землеустрою.

Отже, ми, по суті, перейшли до недержавних організацій як суб'єктів земельної реформи. Тут логічно постає запитання – яку організацію треба вважати недержавною: ту, в якій частка державного майна відсутня взагалі (про що зазначено в деяких Указах Президента України [205, 208]), чи ту, в якій є певне співвідношення державного та недержавного майна? На нашу думку, ця проблема потребує врегулювання, особливо для відносин отримання земельних ділянок у власність, на користь другого варіанту.

Суб'єктами земельної реформи можуть бути недержавні організації: як ті, що мають ознаки юридичної особи, так і ті, що їх не мають;

різних організаційно-правових форм та напрямів діяльності; незалежно від місця реєстрації.

У економічний та екологічний напрямах земельної реформи правосуб'єктність притаманна юридичним особам та іншим організаціям громадян, які у відповідності до статутів або положень про них повинні або мають право здійснювати функції, пов'язані із використанням землі тієї чи іншої категорії [9, с. 272]. Правосуб'єктність їх виникає з моменту створення (державної реєстрації), а у випадках, передбачених законодавством – і отримання ліцензії, як, наприклад, для недержавних землевпорядних організацій. А в екологічному напрямку – ще й з моменту отримання статусу землевласника або землекористувача.

З цього загального правила є виключення. Згідно з діючим ЗКУ в редакції 1992 р. суб'єктами приватизаційних правовідносин могли бути лише колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, сільськогосподарські акціонерні товариства, в тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, садівничі кооперативи. Лише вони були суб'єктами права колективної власності на землю.

В чинному ЗКУ започаткована концепція приватизації земель лише громадянами має виключення із загального правила. Суб'єктами приватизації земель можуть бути такі категорії юридичних осіб: житлово-будівельні (житлові) та гаражно-будівельні кооперативи (ст. 41), об'єднання співвласників житлових будинків (ст. 42), юридичні особи, яким безоплатно передаються земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 га (ст. 56) та земельні ділянки водного фонду із замкненими природними водоймами загальною площею до 3 га (ст. 59).

Особливих вимог до правосуб'єктності недержавних консультативних організацій у правотворчому та інших напрямках законодавство не передбачає, хоча це потрібно було б зробити з метою отримання кваліфікованої правової допомоги, в тому числі іноземної, шляхом встановлення ряду обов'язкових вимог до освітнього рівня спеціалістів цих організацій. До ознак правосуб'єктності цих організацій у сфері земельної реформи слід було б додати наявність укладених угод про співробітництво у сфері земельної реформи в Україні, в тому числі міждержавних. Сьогодні публікації свідчать про позитивні результати діяльності зазначених організацій [268, 269, 270, 294].

Отже, встановлення кола суб'єктів земельної реформи та характеристика деяких ознак їх правосуб'єктності свідчить про необхідність законодавчого врегулювання існуючих прогалин шляхом системного підходу до суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи.

3.3. Об'єкти правовідносин у сфері земельної реформи

"Юридичні норми встановлюють права та обов'язки суб'єктів правовідносин не взагалі, а по відношенню до визначеного об'єкту, з приводу якого виникає те чи інше правовідношення. В силу цього характер суб'єктивних прав та обов'язків учасників кожного конкретного правовідношення знаходиться у прямій залежності від специфіки (властивостей і призначення) предмета, що виступає у якості об'єкта правовідношення" [32, с. 65].

Отже, підтримуючи думку ряду авторів про об'єкт як необхідний елемент правовідносин, погоджуємося також і з виведенням Дудіним О.П. визначенням об'єкта правовідношення як предмета, "на який спрямована діяльність суб'єктів правовідношення, що здійснюється у процесі реалізації ними своїх юридичних прав та обов'язків" [32, с. 68].

Об'єкт правовідношення як узагальнена категорія, на наш погляд, містить в собі *властивість* задовольняти інтереси суб'єктів, які саме з цією метою вступають у правовідносини. Логічно, що в кожному конкретному правовідношенні цей інтерес конкретизується у бажанні отримати і використати певне матеріальне чи нематеріальне благо. Тому вважаємо недоречним обтяжувати структуру правовідношення зайвим елементом – інтересами його суб'єктів.

Повертаючись до теми нашого дослідження, розглянемо особливості об'єктів правовідносин у сфері земельної реформи шляхом їх поділу на види та підвиди. Такий поділ логічно зробити в залежності від напрямів реформування.

З огляду на процесуальний характер земельно-реформаційних правовідносин виділимо кінцевий (або опосередкований об'єкт), який, по суті, відображений в меті реформування в тому чи іншому напрямі земельної реформи і тому на ньому робиться особливий акцент. В той же час в деяких напрямках він є безпосереднім об'єктом у останніх (чи передостанніх) за черговістю правовідносинах. Інші об'єкти, отримання та використання яких сприяє досягненню мети реформування, будемо умовно називати безпосередніми [9, с. 328].

Економічний та екологічний напрями земельної реформи кінцевим об'єктом правовідносин мають *землю*. "*Земля в юридичному значенні* – це головна просторова частина довкілля у межах території України, що виступає матеріальною основою суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки держави, яка характеризується особливостями структури: ґрунтового покриву, розміщення рослинності, водних та інших природних ресурсів, які формують сферу життя, диференціюється на окремі частини, які перебувають у власності

Українського народу або уповноважених ним органів, інших формах власності, використовується для задоволення загальнолюдських інтересів, приватних чи колективних потреб, виступає основним засобом виробництва у сільському господарстві та інших галузях господарювання, операційною основою для системи розселення, розміщення галузей народного господарства та шляхів сполучення, є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування людини та інших живих організмів [5, с. 9].

Це визначення дає повне уявлення про землю як багатофункціональний об'єкт. Земля в кожній з наведених функцій має велике значення з тієї точки зору, що жоден інший об'єкт не може їх виконати. Таким чином, земля – незамінний об'єкт навколишнього природного середовища. Тому зрозумілою є основна мета земельної реформи – відновити режим ефективного використання землі (її раціонального використання, відтворення та охорони). Саме в результаті проведення сучасної земельної реформи земля повинна виконати всі ці функції, задовольняючи різноманітні потреби людини і суспільства.

Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" оголосила всі землі України об'єктом земельної реформи (загальний об'єкт земельної реформи⁵³). Але багатофункціональність землі, яка пов'язана із здатністю задовольняти ті чи інші потреби людини, сприяє її диференціації згідно з сучасним земельним законодавством на групи (категорії) відповідно до цільового призначення (спеціальні об'єкти земельної реформи). Це землі сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; землі лісового фонду; землі водного фонду.

Тому ще раз наголосимо на незгоді з вищенаведеними поглядами ряду авторів про спрямованість земельної реформи тільки на землі сільськогосподарського призначення. Це обумовлено не тільки приписом Постанови Верховної Ради України, але й об'єктивно: неефективно використовуються не тільки землі сільськогосподарського призначення, але й інші категорії земель [278, 279, 280]. До того ж правом відносити землі до відповідних категорій або переводити їх з однієї категорії до іншої законодавство наділило органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 20 ЗКУ від 25 жовтня

⁵³ "Загальним об'єктом земельних правовідносин є земля. Але в залежності від виду земельних правовідносин їх об'єктом може бути єдиний державний земельний фонд в цілому, його визначена частина або конкретна земельна ділянка..." [9, с. 47].

2005 р.), які до вирішення цього питання підходять не тільки враховуючи властивості землі, але й виходячи із потреб у земельних ділянках того чи іншого цільового призначення [281, 282, 283, 284].

Кожна з наведених категорій розподіляється на підгрупи в залежності від суб'єктів та безпосередніх цілей використання. Такий розподіл в процесі земельної реформи має особливе значення. Він пов'язаний з тим, що у конкретних правовідносинах в економічному та екологічному напрямках земельної реформи землі виступають у вигляді земельних ділянок або їх сукупності – земельних масивів (безпосередніх об'єктів земельної реформи по відношенню до загального об'єкту, але опосередкованих по відношенню до інших об'єктів цього процесу). Під земельною ділянкою розуміють юридично відособлену та територіально визначену частину земель, яка має цільове призначення для використання у різних сферах людської діяльності на відповідному юридичному титулі права власності та права користування⁵⁴.

В залежності від форм власності об'єктом земельної реформи є землі державної власності⁵⁵, які в свою чергу як об'єкти перерозподілу поділяються на землі запасу та землі, які знаходяться у користуванні (в тому числі землі резервного фонду), а також землі як об'єкти паювання і розпаювання⁵⁶. У перспективі коло об'єктів земельної

⁵⁴ "Індивідуалізуючими земельну ділянку ознаками є її розмір та місцезнаходження" [9, с. 48].

⁵⁵ "...у ст. 4 Земельного кодексу передбачена структуризація земель державної власності відповідно до їх суб'єктів. Тобто державна земельна власність, за цією статтею, не є монопольним об'єктом власності, а складається із земель, що перебувають у власності відповідно Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, селищних та сільських рад народних депутатів. Проте у наступних статтях Земельного кодексу має місце явне відхилення законодавця від підходу, закладеного у ст. 4. Так, у ст. 19 Кодексу, яка регламентує здійснення суб'єктами державної власності на землю такої функції власника, як надання земельних ділянок у користування, їхня компетенція по розпорядженню землею поставлена в залежність не стільки від місцерозташування земельної ділянки, скільки від мети, для якої ділянка надається в користування, та якості ділянки" [41, с. 79].

Справедливість наведених міркувань підтверджується змістом ряду норм ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. (ст.ст. 122, 123, 151 тощо) та нагальною потребою в сучасних умовах розмежувати землі державної форми власності на землі державної та комунальної власності у зв'язку із прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 р.

⁵⁶ Щодо цих земель нечіткість сучасного земельного законодавства не дає можливості однозначно встановити форму їх права власності. З цього приводу існує думка, що це земельні ділянки державної власності [151].

реформи може бути розширене за рахунок земель інших форм власності, особливо у екологічному напрямі земельної реформи.

Розглянемо окремі види земель як об'єктів земельної реформи. Еколого-економічний процес перерозподілу земель включає ряд стадій, кожна з яких як сукупність правовідносин має кінцевим об'єктом землі певних категорій. Так, інвентаризація земель стосується усіх категорій земель (п. 3 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу"). Припинення права користування земельними ділянками у зв'язку із порушенням екологічних вимог їх використання об'єктом має також землі всіх категорій (в-решті-решт законодавство їх не обмежує). Вилученню в процесі земельної реформи підлягають лише землі резервного фонду у випадку прийняття рішення про їх перерозподіл. Останні, як зазначалось, утворюються із сільськогосподарських угідь, тобто входять до складу земель сільськогосподарського призначення.

Об'єктами приватизації можуть бути землі сільськогосподарського призначення, які передаються відповідно у приватну власність громадянам України для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, індивідуального садівництва у розмірах, встановлених ст. 121 чинного ЗКУ.

Не можуть бути об'єктами приватизаційних правовідносин такі підвиди земель сільськогосподарського призначення як земельні ділянки державного матеріального резерву (п. 3 ст. 4 Закону України від 24 січня 1997 р. "Про державний матеріальний резерв" [181]), земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними закладами (п.п. д), е) ст. 84 ЗКУ від 25 жовтня 2005 р.).

Землі житлової та громадської забудови передаються безоплатно житлово-будівельним (житловим), гаражно-будівельним кооперативам, об'єднанням співвласників житлових будинків для будівництва та обслуговування багатоквартирних будинків та гаражів у розрахункових розмірах (ст.ст. 41, 42 чинного ЗКУ); у приватну власність громадянам України у встановлених у ст. 121 чинного ЗКУ розмірах для будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів.

Не можуть бути об'єктами приватизаційних відносин землі у межах населених пунктів, серед яких земельні ділянки загального користування, земельні ділянки, земельні ділянки, надані для розміщення будинків органів державної влади, земельні ділянки, які закріплені за

державними професійно-технічними закладами, землі, на яких розташовуються об'єкти державного матеріального резерву у межах населених пунктів.

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого спеціального призначення приватизуються відповідно громадянами та юридичними особами для житлового, гаражного та дачного будівництва. Не можуть бути об'єктами приватизаційних правовідносин землі атомної енергетики та космічної системи, землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту, оборони та землі державного матеріального резерву, земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (ст. 84 чинного ЗКУ).

Із земель лісового та водного фонду у приватну власність передаються тільки окремі земельні ділянки у розмірі до 5 га ділянок лісів та до 3 га ділянок із замкненими природними водоймами.

Із земель рекреаційного призначення приватизації підлягають земельні ділянки для індивідуального дачного будівництва.

Об'єктами платного придбання земельних ділянок державної власності у процесі роздержавлення земель є земельні ділянки для зайняття фермерським господарством, а також земельні ділянки під об'єктами незавершеного будівництва, автозаправними станціями, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню, та земельні ділянки несільськогосподарського призначення для зайняття підприємницькою діяльністю у розрахункових розмірах. Вищезазначені виключення щодо заборони передачі окремих категорій земель у приватну власність, передбачені ст.ст. 83, 84 чинного ЗКУ, повинні застосовуватись і щодо платного відчуження земель⁵⁷.

⁵⁷ Перелік категорій земель, які не можуть бути отримані у приватну та комунальну форми власності, потребує в сучасних умовах уважного перегляду та значних коректив. Ст. 83, 84 чинного ЗКУ включає деякі категорії земель, які в самому ЗКУ не передбачені, наприклад, землі загального користування. Крім того, окремі категорії земель, що наведені у переліку, зараз можливо і навіть необхідно передати або продати недержавним власникам, наприклад, землі для організації місць знешкодження та утилізації відходів. В той же час до земельних ділянок, на яких розміщені будинки органів державної влади та державної виконавчої влади, слід додати земельні ділянки під будинками органів судової влади. Необґрунтованим є включення до цього переліку всіх земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, адже об'єкти на цих землях, які не мають загальнодержавного значення, можуть перебувати у приватній власності (п. б) ч. 2 ст. 5 Закону України "Про приватизацію державного майна" [170]). Законодавчого врегулювання потребує колізія між п. п. г) та д) ст. 84 чинного ЗКУ

Об'єктами відносин розпаювання є земельні ділянки, віднесені до категорії сільськогосподарських угідь, розмір яких є розрахунковим.

Об'єктами правовідносин по передачі земельних ділянок у користування можуть бути землі будь-якого цільового призначення у розрахункових розмірах для юридичних осіб та для громадян для будівництва та обслуговування багатоквартирних житлових будинків несадибної забудови та для зайняття підприємницькою діяльністю, а також у встановлених у ЗКУ від 25 жовтня 2005 р. розмірах для тих же цілей, що передбачені для приватизації земель громадянами, а також для городництва, сінокосіння та випасання худоби.

Об'єктами передачі земель до комунальної власності у процесі їх розмежування із землями державної власності є земельні ділянки, визначені у ст. ст. 83, 84 чинного ЗКУ.

Як бачимо, земельне законодавство передбачило два способи визначення розмірів земельних ділянок, що розподіляються між суб'єктами земельної реформи: 1) розрахунковий, тобто такий, що розраховується органами місцевого самоврядування або іншими уповноваженими суб'єктами відповідно до місцевих умов, та 2) законодавчо встановлений, який згідно з діючим ЗКУ існує у вигляді встановлення максимального розміру земельної ділянки, яка може бути надана для того чи іншого цільового використання. Розміри земельних ділянок, що передаються суб'єктам, конкретизуються по регіонах, але не можуть перевищувати встановленого максимуму.

Разом з тим чинне законодавство містить ряд відсилочних приписів про встановлення розмірів земельних ділянок на підставі затверджених у встановленому порядку норм (ч. 3 ст. 65 чинного ЗКУ), зокрема щодо земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Таких норм після введення в дію ЗКУ в редакції 1992 р. розроблено і прийнято не було. Тому логічним буде застосування норм, затверджених до прийняття ЗКУ в редакції 1992 р. [130, 131], якщо їх застосування не суперечить чинному земельному законодавству. Цим же шляхом ішла і судова практика,

та ст. 6 Водного кодексу України від 6 червня 1995 р. [179] та ст. 6 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 р. [176] щодо можливості передачі у недержавні форми власності земель водного та лісового фонду. Взагалі діюче законодавство дозволяє ігнорувати вимоги ст.ст. 83, 84 чинного ЗКУ, так як згідно з ст. 20 ЗКУ органи державної влади або місцевого самоврядування мають право змінити цільове призначення земельної ділянки і тим самим дати змогу її передачі або надання у недержавні форми власності (Справа про передачу земельної ділянки загального користування (скверу) для будівництва житлового будинку у м. Львові // Екоправо: Історія. Проєкти. Справи. – Львів: Благодійний фонд "Екоправо-Львів", 1999. – С. 25-26 [285]).

яка роз'яснювала, що "згідно з Постановою про порядок введення в дію ЗК, до приведення земельного законодавства України у відповідність з цим кодексом чинні акти законодавства підлягають застосуванню, оскільки вони не суперечать ЗК. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. "Про порядок тимчасової дії на території України актів законодавства Союзу РСР" не виключається можливість застосування актів цього законодавства з питань, не врегульованих земельним законодавством України, якщо вони не суперечать Конституції і законам України" [286, с. 21].

На мій погляд, існуюча система визначення розмірів земельних ділянок більш прийнятна для стабільного земельного ладу, але в умовах здійснення земельної реформи шляхом суцільного перерозподілу земель України не відповідає основним принципам земельної реформи – задоволенню потреб всіх громадян України у земельних ділянках та рівності прав громадян у цьому процесі. Тому слід підтримати пропозицію розробників Кодексу законів про землю щодо встановлення не тільки максимального, але й мінімального розміру земельних ділянок.

В сучасних умовах знову набуває актуальності дискусія про землю як майно, що постійно відбувалась після націоналізації землі в результаті Жовтневої революції 1917 р. До цього часу земля належала до категорії нерухомого майна, включеного у цивільний обіг. Точки зору розділилися на наступні групи: 1) земля як майно, хоча і особливого роду [132, с. 113, 133, с. 49]; 2) земля як особливий об'єкт земельних правовідносин [129, с. 149-159, 139, с. 29].

Зараз більшість аргументів на користь другої точки зору, як-то земля як виключна власність держави, виключення її з цивільного обігу, безоплатність користування, відсутність грошової оцінки втратили сенс. Натомість з'явилися ознаки землі, які поступово наближають її за правовим режимом до інших видів майна: введена і здійснена грошова оцінка земель, платне користування нею, дозволено відчуження земель шляхом укладення різного роду правочинів тощо. "Приватизація земель об'єктивно зумовлює тенденцію до підвищення ролі цивільного права в регулюванні земельних відносин" [41, с. 96]. В той же час не можна погодитися, що такі землі відразу набувають статусу майна [41, с. 96].

Для такого висновку необхідно мати нормативно-правове визначення майна. Чинний ЦКУ (ст. 190) розуміє його досить широко, а саме як окрему річ або їх сукупність, а також майнові права та обов'язки. Під речами мають на увазі всі предмети матеріального світу, які можуть задовольняти певні потреби людини і бути в її володінні [134, с. 113], щодо яких можуть виникати цивільні права та обов'язки

(ст. 179 ЦКУ). В свою чергу ст. 181 ЦКУ відносить земельні ділянки до нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості).

Незважаючи на зазначені зміни у правовому режимі землі, в ході земельної реформи вона залишається особливим об'єктом правовідносин, про що неодноразово зазначалось вище. Тому правове регулювання земельних правовідносин може лише набути цивілістичного характеру шляхом застосування методів цивільного права. Але ототожнення землі з майном в сучасних умовах означало б регулювання земельних правовідносин цивільним законодавством, що не завжди припустимо знову ж таки з огляду на землю як особливий об'єкт правовідносин (наприклад, застосування норм про позовну давність, спадкування та інше).

Отже, з метою вирішення цього питання необхідно законодавчо дати визначення майна та землі, у якому відобразити часткове співпадання цих понять по ряду ознак, нормативно встановити межі правового регулювання цивільного та земельного законодавства.

Насамкінець зазначимо, що законодавство у сфері земельної реформи не врегулювало всіх питань, які виникають на практиці у зв'язку із перерозподілом земель. Так, чи може особа, яка приватизувала земельну ділянку певного цільового призначення, придбати земельну ділянку такого ж цільового призначення за плату? Чи може особа, яка приватизувала земельну ділянку, що була у її користуванні, отримати безоплатно земельну ділянку іншого цільового призначення із земель запасу?

Відповідь на ці та можливі інші запитання зводиться, на нашу думку, до того, що відсутність заборони у законодавстві по відношенню до уповноважених суб'єктів земельної реформи слід тлумачити на користь останніх, тобто застосовувати загальноправовий принцип "що не заборонено, те дозволено".

У відносинах по застосуванню державної підтримки у здійсненні заходів по охороні земель об'єктами можуть бути земельні ділянки будь-яких категорій в залежності від того, які з них держава обере для таких заходів. Вибір обумовлений наявністю у державних органів об'єктивних та достовірних відомостей про стан різних категорій земель, а також усвідомлення державою значення якісного стану тих чи інших земель для народного господарства країни. Тому, природно, перші кроки у підтримці землеохоронних заходів були зроблені державою щодо земель сільськогосподарського призначення.

Безпосередніми об'єктами економічного та екологічного напрямів земельної реформи виступають різного роду документи. Наприклад, перший крок процесу приватизації – звернення із заявою – породжує перше правовідношення, у якому праву заявника подати належним

чином оформлений простий письмовий документ відповідає обов'язок працівника ради прийняти його, ознайомитись і зареєструвати. У наведеному прикладі маємо два об'єкти правовідношення, на які спрямована діяльність суб'єктів – заява та Книга реєстрації заяв. Незаперечно і зацікавленість заявника на цьому етапі – подати і зареєструвати заяву. В подібному ракурсі можна розглядати кожне правовідношення економічного та екологічного напрямів земельної реформи, як втім і інших її напрямів.

З метою узагальнення класифікуємо ці об'єкти на певні групи:

а) прості письмові документи (заяви, клопотання, обґрунтування, пояснювальні записки, акти інвентаризації, протоколи з описами розташування меж земельної ділянки на місцевості тощо);

б) технічна документація, тобто документи, які потребують застосування спеціальних земельно-технічних знань (проекти відводу, земельно-кадастрова документація, дані бюро технічної інвентаризації, плани земельних ділянок, планово-картографічні матеріали, технічні паспорти земельних ділянок несільськогосподарського призначення тощо);

в) документи-посвідчення прав громадян у результаті здійснення земельної реформи (державні акти, сертифікати на земельну частку (пай)), в тому числі ті, що потребують нотаріального посвідчення (договори оренди);

г) фінансові документи (гроші, платіжні доручення);

д) інші документи, що мають юридичне значення у процесі перерозподілу земель та посилення землеохоронних заходів (Книги реєстрації державних актів на право на земельну ділянку тощо);

е) спеціальні акти застосування права державними органами та органами місцевого самоврядування (рішення рад або уповноважених органів про згоду передати земельну ділянку, про приватизацію земельної ділянки, про відмову у приватизації земельної ділянки, про вилучення земельної ділянки тощо).

Як бачимо, кількість документів, з приводу яких виникають правовідносини у сфері земельної реформи, досить значна. Практика проведення земельної реформи свідчить про юридичну ускладненість цього процесу. Поряд з іншими причинами таку складність створюють і об'єкти правовідносин. Лише належним чином складений документ, тобто документ, який містить всі необхідні формальні та змістові реквізити, як ті, що передбачені законодавством, так і ті, що практично необхідні (ті, без яких неможливо настання очікуваних наслідків), може мати для особи очікувані юридичні наслідки. Для цього у законодавстві існують затверджені нормативними актами різного рівня зразки документів, які застосовуються у процесі земельної реформи.

Нажаль, це стосується лише певної частини документів. Більшість простих письмових документів складається в довільній формі. Крім того, деякі етапи процесу реформування не мають нормативно встановленого документального завершення, хоча практично цього потребують. Це стосується інвентаризації земель⁵⁸, реєстрації заяви (клопотання) відповідною радою чи адміністрацією, погодження проєктів відведення земельних ділянок, відведення земельних ділянок в натурі (на місцевості), розмежування земель державної та комунальної власності тощо.

Нормативно-правове затвердження документальних форм на кожному етапі земельної реформи стане одним з кроків на шляху впорядкування цього процесу, однією з гарантій від свавілля уповноважених державою органів у сфері земельної реформи.

З точки зору теорії правовідносин логічним є питання про співвідношення документів як об'єктів правовідносин у сфері земельної реформи з документами-підставами цих же правовідносин. Пояснюється це, *по-перше*, вищенаведеними особливостями процесу реформування. *По-друге*, документи як підстави ніколи не виступають окремо від дій суб'єктів як підстав цих правовідносин. На відміну від них документи як об'єкти є відносно самостійні, оскільки діяльність суб'єктів по реалізації прав і обов'язків є змістом правовідносин. *По-третє*, один і той же документ не може одночасно бути підставою і об'єктом правовідношення у сфері земельної реформи. Наприклад, заява є підставою, коли громадянин подає її працівнику ради чи адміністрації. Коли ж вона розглядається і реєструється останнім, вона є об'єктом правовідношення. *Нарешті*, не всі документи, які є об'єктами, виступають у якості підстав правовідносин у економічному та

⁵⁸ Відсутність процесуально-документального регулювання інвентаризації земель викликає на практиці цілий ряд спорів. Так, у 1993 р. у Жовтневому районі м. Києва була проведена інвентаризація земель, в тому числі і на земельній ділянці громадянина Пурчінашвілі М.М., який в той час був відсутнім. Акт інвентаризації було підписано його дружиною. Згодом землекористувач з'ясував, що складений акт не відповідає правовстановлюючим документам на його земельну ділянку. Справа полягала в тому, що за час відсутності громадянина Пурчінашвілі М.М. його сусід Богданенко В.А. самовільно переніс огорожу, а інвентаризаційна комісія саме це і зафіксувала, отримавши підпис дружини землекористувача. В результаті розгляду спору було складено Протокол засідання узгоджувальної комісії для розгляду спорів громадян з приводу суміжного землекористування у Жовтневому районі м. Києва від 11 лютого 1998 р. (Поточний архів Жовтневої районної ради м. Києва за 1998 р.[287]), яким зобов'язано сторони привести межі своїх земельних ділянок в натурі у відповідність їх стану на час проведення інвентаризації 1993 р. З подібним вирішенням спору не можна погодитись.

екологічному напрямку земельної реформи. Ними, наприклад, не є документація, яка повинна бути виготовлена під час здійснення робіт по визначенню земель, що підлягають розпаюванню тощо.

Інституційно-функціональний напрям та напрям правового забезпечення земельної реформи, як зазначалося, мають на меті належне державно-правове забезпечення земельної реформи та нового земельного ладу для досягнення основної мети земельної реформи. Кінцевими об'єктами цих правовідносин є а) нормативні акти у сфері земельної реформи та післяреформаційного земельного законодавства; б) нові або вдосконалені існуючі структури державного апарату у сфері земельної реформи та у сфері управління земельними ресурсами.

Перший об'єкт створюється через послідовність правовідносин правотворчості, безпосередніми об'єктами яких можуть бути різного роду документи. Порівняно з вищерозглянутими документами класифікація останніх викликає деякі ускладнення. З одного боку, це пов'язано з лише частковою правовою регламентацією самого процесу правотворчості. Наприклад, затверджено перелік документів, які необхідно передати до Кабінету Міністрів України разом із розробленим проектом закону чи іншого нормативного акту [225]. Але немає переліку документів, які можна використовувати при розробці таких проектів чи хоча б критеріїв об'єктивності, достовірності та важливості таких документів. З іншого боку, творчий процес, в тому числі у правовій сфері, не допускає формалізму. Тому вичерпний перелік таких документів встановити важко.

Орієнтовно безпосередніми об'єктами цих напрямів можуть бути джерела правотворчості (документи, що містять відомості про стан земельних правовідносин в Україні (описові, статистичні дані, схеми, таблиці, діаграми тощо), документи, що містять відомості про стан земельних правовідносин в інших країнах, документи, що містять відомості про результати проведення деяких заходів земельної реформи в Україні, документи, що містять відомості про досвід інших країн у сфері земельної реформи, нормативні акти дореформаційного земельного законодавства, історичні матеріали тощо) та результати правотворчості (пояснювальні записки, порівняльні таблиці, обґрунтування до проектів законів та інших нормативних актів; макети нормативних актів, державних програм, концепцій; проекти нормативних актів, державних програм, концепцій тощо).

Безпосередні об'єкти при створенні нових структур державного апарату поряд із документами включають ряд інших матеріальних предметів, наприклад, матеріально-технічні засоби, грошові кошти тощо. Наявність цих об'єктів у достатній кількості та належної якості має непересічне значення для успішного здійснення земельної ре-

форми. Встановлення орієнтовного переліку таких об'єктів у законодавстві про земельну реформу з його наступною конкретизацією у підзаконних нормативних актах стало б однією із гарантій забезпечення успішного проведення земельної реформи. Але в рамках цієї роботи вважаю недоцільним вносити конкретні пропозиції з цього приводу, оскільки це не входить до предмету нашого дослідження.

Таким чином, у земельно-реформаційних правовідносинах, в межах яких здійснюється особливого роду цілеспрямована діяльність їх суб'єктів, чітко прослідковується *основний об'єкт* цих правовідносин – земля, що у конкретних правовідносинах виступає у вигляді окремих земельних ділянок визначеного цільового призначення (оскільки саме вона відображена у меті земельної реформи), та *допоміжні об'єкти* (або засоби здійснення земельної реформи) – різного роду документи, в тому числі нормативно-правові акти у сфері земельної реформи та післяреформаційного земельного законодавства, матеріально-технічні засоби та інші, які сприяють перетворенню мети земельної реформи у реальність.

3.4. Зміст правовідносин у сфері земельної реформи

Сукупність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері земельної реформи (юридичний зміст), які реалізуються шляхом активної діяльності суб'єктів (матеріальний зміст), в сукупності становлять зміст правовідносин у сфері земельної реформи⁵⁹.

"Вивчаючи права та обов'язки учасників земельних правовідносин ... слід виходити не з характеристики кожного з учасників відносин окремо, а з тих цілей, для виконання яких вони здійснюють свої повноваження та несуть покладені на них обов'язки" [129, с. 285].

Основним обов'язком, який започатковує її в той же час узагальнює процес реформування земельних правовідносин, є *обов'язок здійснення земельної реформи*. Природно, що держава покладає його на відповідні державні та інші органи. Зокрема, Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" до таких органів відно-

⁵⁹ Серед багатьох поглядів на зміст правовідносин підтримую саме такий. Тобто складовими змісту правовідносин, крім прав та обов'язків (юридичний зміст), є активна діяльність суб'єктів (фактичний зміст), оскільки правовідношення – це не модель поведінки, а реальне суспільне відношення, врегульоване нормами права [44, с. 211, 136, с. 91]. В цій роботі будуть розкриті лише права і обов'язки як шляхи можливої та обов'язкової поведінки суб'єктів земельної реформи, тобто юридичний зміст, оскільки робота присвячена правовим проблемам.

сити обласні, районні, міські, селищні, сільські ради та Кабінет Міністрів України. Та, на нашу думку, розуміння земельної реформи як багатоаспектного явища та аналіз законодавства у сфері земельної реформи дозволяє значно розширити коло зобов'язаних суб'єктів, особливо органів державної влади.

Розширення кола зобов'язаних органів відбувається завдяки розподілу основного обов'язку здійснення земельної реформи на ряд елементів, кожен з яких "по своєму значенню та важливості може бути виокремлений в особливий самостійний обов'язок, що характеризує основний та загальний обов'язок" [129, с. 285].

До таких обов'язків належать, по-перше, зобов'язання здійснювати земельні перетворення в тому чи іншому напрямі реформування. Зокрема, це: а) обов'язок нормативно-правового забезпечення земельної реформи; б) обов'язок здійснити перерозподіл земель державного земельного фонду як захід земельної реформи; в) обов'язок інституційно-функціонального забезпечення земельної реформи; г) обов'язок відновити якісний склад земельних ресурсів країни.

По-друге, у сфері земельної реформи можна виокремити ряд обов'язків, які поширюються на всі напрями земельної реформи, повинні бути реалізовані в кожному з них. Це обов'язки здійснення державного контролю у сфері земельної реформи; інформаційного забезпечення земельної реформи; здійснення прогнозування розвитку земельних правовідносин.

Комплекс обов'язків державних органів у сфері земельної реформи залежить від приналежності його до певної гілки влади та рівня державного органу в ній. Але перш ніж їх охарактеризувати, зазначимо, що права та обов'язки державних органів, в тому числі і у сфері земельної реформи, у нормативних актах про них представлені у вигляді компетенції (повноважень)⁶⁰ цих органів. Інколи наводиться перелік прав цих інституцій. Але в більшості випадків вони не містять чіткого розмежування прав та обов'язків державних органів. Це, в свою чергу, перешкоджає правильному практичному тлумаченню і виконанню норм про компетенцію та застосуванню заходів відповідальності до державних органів за невиконання покладених на них обов'язків.

Обов'язок *нормативно-правового забезпечення* земельної реформи покладається на цілий ряд органів державної влади, державних та недержавних організацій. Законодавче регулювання земельної реформи здійснює Верховна Рада України, яка встановлює правові засади перерозподілу земель, затверджує державний бюджет у частині надходжень і витрат від проведення земельної реформи, за-

⁶⁰ Компетенція державного органу включає права та обов'язки (повноваження), предмет відання та територіальні межі [137, с. 51].

тверджує загальнодержавні програм у сфері земельної реформи, встановлює перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, здійснює законодавче регулювання інших правовідносин у сфері земельної реформи (ст. 85, 92 Конституції України). На нашу думку, за вищим органом законодавчої влади слід було б закріпити обов'язок проголошення земельної реформи (як, втім, і будь-якої іншої реформи), прийняття Концепції земельної реформи та встановлення її законодавчих засад. Це дало б змогу всім органам державної влади діяти у відповідності до обраного курсу, напряду реформування, видавати підзаконні акти, які б не суперечили чинному законодавству. В сучасних умовах відсутність такого документа частково компенсується Рекомендаціями парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні", схваленими Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р.

Правотворча діяльність органів державної виконавчої влади належить до управлінських функцій цих органів і охоплює підготовку та прийняття управлінських рішень, що видаються на підставі та на виконання законів [138, с. 55-56], а також діяльність по розробці проєктів законів та інших нормативних актів, які приймаються вищестоящими органами державної влади. Так, Президент України зобов'язаний був видавати укази з економічних питань у порядку, передбаченому п. 4 Розділу XV. "Перехідні положення Конституції України" (ст. 106 Конституції України).

Обов'язком Кабінету Міністрів України є розробка і прийняття постанов та розпоряджень з метою забезпечення виконання законів України та актів Президента України у сфері земельної реформи, вжиття заходів щодо забезпечення прав громадян у процесі земельної реформи, розробки і здійснення державних програм у сфері земельної реформи, розробки проєкту Закону України про Державний бюджет в частині надходжень і витрат від проведення земельної реформи, приведення своїх актів у відповідність із законодавством у сфері земельної реформи, внесення до Верховної Ради України пропозиції щодо прийняття законодавчих актів у сфері земельної реформи, спрямування та координація роботи міністерств та Держкомзему України у сфері земельної реформи (ст. 116 Конституції України).

Державний комітет України по земельних ресурсах як орган центральної виконавчої влади реалізує свою компетенцію у сфері земельної реформи шляхом видання обов'язкових для виконання нормативних актів та вказівок з питань реформування земельних відносин, якщо останні не суперечать законодавству України.

На нашу думку, видання нормативних актів у сфері земельної реформи органами виконавчої влади всіх рівнів має існувати саме як

обов'язок і лише у випадках, прямо передбачених законами та іншими нормативними актами вищестоящих органів влади. Таке положення має на меті запобігти нормотворенню, що суперечить чинному законодавству у сфері земельної реформи. Останнє застереження має стосуватись також місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконуючи обов'язок забезпечення виконання нормативних актів вищестоящих органів державної влади у сфері земельної реформи, вважають за необхідне на місцевому рівні регулювати питання земельної реформи, зокрема перерозподілу земель та їх приватизації, які вже достатньо врегульовані відповідними нормативними актами загальнодержавного значення.

Державні та недержавні організації реалізують зазначений обов'язок у своїй діяльності лише після укладення угоди з відповідним державним органом на розробку того чи іншого нормативного акту, на консультування з питань правового забезпечення земельної реформи тощо. До моменту укладення такої угоди вони є лише правоздатними суб'єктами.

Обов'язок здійснити перерозподіл земель державного земельного фонду з одночасною їх передачею у приватну та комунальну власність, а також у користування, реалізується цілим рядом зобов'язаних органів шляхом їх активної діяльності, яка відбувається у процесуально-правовій формі. Отже, такій діяльності притаманна стадійність або етапність перебігу. Загальний обов'язок, таким чином, розподіляється на цілий ряд конкретних обов'язків, що належать тому чи іншому державному органу. Та перш ніж їх охарактеризувати, необхідно пояснити, чому здійснення перерозподілу є обов'язком держави.

Тут треба нагадати про дискусію, яка велась у земельно-правовій літературі з приводу того, чи є розподіл земель функцією управління у сфері використання земельних ресурсів чи це є розпорядження ними [129, с. 348-354]. Підтримую точку зору про розподіл та перерозподіл земель як розпорядження ними з боку власника землі, яким у сфері сучасної земельної реформи виступає держава. Це в свою чергу спонукає до висновку, що відносини по розподілу та перерозподілу земель, відносини між власником земель (державою) та суб'єктами вилучення або отримання земельних ділянок мають виражати координаційні зв'язки, що для управлінських відносин не характерно. Отже, право держави як власника – вирішувати, надавати чи не надавати землю у власність або у користування тих чи інших осіб, так само, як право особи – вирішувати, отримувати чи ні земельну ділянку у власність або у користування.

В той же час з огляду на особливість об'єкту цих правовідносин – землі як національного надбання Українського народу, та на те, що

перерозподіл землі обраний і законодавчо закріплений у якості основного заходу земельної реформи, держава свідомо закріпила за собою обов'язок щодо перерозподілу державного земельного фонду країни задля досягнення мети реформування.

З цього приводу логічно розглянути питання про право власності на землю Українського народу (ст. 13 Конституції України) та його співвідношення з іншими передбаченими законодавством України формами власності на землю. Вважаємо, що така форма власності на землю, яка була запроваджена ще Законами України "Про власність" [168] та "Про охорону навколишнього природного середовища" [164], повинна реалізуватися не тільки опосередковано, тобто через державну, комунальну та приватну форми власності, але і безпосередньо. З цією метою важливо заповнити окремі прогалини у законодавстві, зокрема, шляхом виокремлення самостійних розділів "Власність Українського народу на землю та інші природні ресурси" та "Власність держави на землю та інші природні ресурси", в яких зосередити основні принципи розмежування державної та загальнонародної власності, повноваження власників по володінню, користуванню та розпорядженню зазначеними ресурсами у межах відповідних територій" [5, с. 55]. Реалізувати право власності Українського народу на землю можливо за допомогою різного рівня референдумів, здійснення права загального користування природними ресурсами [154].

Необхідність запровадження такого напряму перерозподілу земель в ході земельної реформи поряд з іншими його напрямками ще раз підкреслює, що державі як монопольному суб'єкті власності на землю належить саме обов'язок перерозподілити землі України між іншими рівноправними суб'єктами задля досягнення мети реформування.

Законодавче врегулювання цих питань дасть змогу захистити порушені права суб'єктів земельної реформи в судовому порядку. Свого часу Роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України від 23 серпня 1994 № 02-5/610 (із змінами від 8 лютого 1996 р. № 02-5/62) "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права державної власності на землю" (Поточний архів Вищого Арбітражного Суду України за 1994 р. [288]) у ч. 1 п. 2 пояснювали, що передача у власність та надання у користування земельних ділянок є правом ради як суб'єкта права державної власності на землю, тому заяви щодо зобов'язання рад передати чи надати земельні ділянки задоволенню не підлягають. Ч. 3 п. 1 цього ж Роз'яснення називало таке право рад обов'язком.

Обов'язок здійснення перерозподілу земель як основного заходу земельної реформи передбачає не тільки вчинення дій, які притаманні власне перерозподілу, але й діяльності, яка за правовими ознаками до перерозподілу не належить. Наприклад, місцеві ради зобов'язані були

провести інвентаризацію земель усіх категорій з метою виявлення земельних ділянок, які використовуються з порушенням вимог щодо їх раціонального використання та охорони; здійснити реєстрацію громадян, які бажають отримати нові земельні ділянки та розширити існуючі, а також клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земельних ділянок у власність або користування; з урахуванням потреб у земельних ділянках зазначених суб'єктів розробити пропозиції про перерозподіл земель та розглянути їх.

Кабінет Міністрів України зобов'язаний був виділити відповідні кошти і матеріально-технічні ресурси, необхідні для здійснення всіх передбачених заходів, а також забезпечити їх кадрово спеціалістами-землевпорядниками.

Розширений зміст обов'язку здійснити перерозподіл державного земельного фонду як заходу земельної реформи відрізняє його від обов'язку держави щодо правильного та найбільш доцільного розподілу землі між її користувачами як складової компетенції державних органів по розпорядженню землею і обумовлений метою земельної реформи. В той же час ці обов'язки по суті є частково співпадаючими категоріями.

Отже, обов'язок здійснити перерозподіл земель державного земельного фонду є основним і узагальнюючим обов'язком економічного напрямку земельної реформи. Останній, як наголошувалось, реалізується через цілий ряд заходів, які будучи опосередкованими процесуально-правовою формою, набули ознак правовідносин. Тому загальний обов'язок здійснити перерозподіл земель у кожній із процесуально-правових форм конкретизується у послідовності змінюючих одне одне прав і обов'язків, які притаманні суб'єктам цих правовідносин. Причому права, що конкретизують загальний обов'язок, належать тільки державним органам, а відповідаючі цим правам обов'язки⁶¹ можуть належати і іншим суб'єктам правовідно-

⁶¹ Ми виходимо з того, що у правовідносинах праву одних суб'єктів кореспондується обов'язок інших, які можуть реалізуватись як шляхом активних дій, так і у вигляді пасивної поведінки учасників правовідносин. Наявні у сфері земельної реформи права в залежності від способу реалізації включають права-поведінку, тобто права на власні дії уповноважених, та права-вимоги як права на дії зобов'язаних суб'єктів [128, с. 491]. На такі групи поділяються права у всіх інших напрямках земельної реформи та щодо всіх суб'єктів цього процесу. Нагадаю, що активність суб'єктів правовідносин є особливістю процесу реформування взагалі і земельної реформи зокрема. Юридичні обов'язки для суб'єктів земельної реформи в економічному напрямі існують у вигляді: 1) необхідності здійснювати визначені дії; 2) необхідності відреагувати на зверненні до них законні вимоги уповноважених суб'єктів; 3) необхідності нести відповідальність [128, с. 492].

син. Так, реалізуючи обов'язок по інвентаризації земель, уповноважені радами комісії мають право безперешкодно оглядати всі землекористування у межах території ради та здійснювати всі необхідні для інвентаризації дії. Обов'язок землекористувачів – не чинити опору законним діям таких комісій. Останні зобов'язані засвідчити перед землекористувачами свої повноваження шляхом пред'явлення уповноважуючих їх документів.

При передачі земельних ділянок у власність або у користування ради або місцеві органи державної виконавчої влади зобов'язані прийняти і зареєструвати заяви громадян чи клопотання підприємств, установ, організацій про це; розглянути заяву (клопотання) у строки, встановлені у ЗКУ і дати згоду на складання проекту відведення земельної ділянки, якщо немає підстав для відмови; прийняти рішення про передачу земельної ділянки у власність або у користування при наявності всіх необхідних для цього умов у встановлені строки; надати свій висновок щодо можливості передачі земельної ділянки у власність або надання її у користування, якщо рішення приймається вищестоящою радою чи органом державної виконавчої влади; видати державний акт на право на земельну ділянку та зареєструвати його у встановленому законом порядку або укласти договір оренди землі та зареєструвати її, в тому числі при прийнятті рішення судом про передачу у власність або надання у користування земельних ділянок для ведення фермерського господарства; виконати рішення суду по справах про визнання недійсними рішень рад або місцевих органів виконавчої влади про відмову передати у власність або надати у користування земельну ділянку та інші рішення суду по земельних справах.

Сільські, селищні та міські ради зобов'язані також затверджувати щорічні переліки земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що продаватимуться. Кабінет Міністрів України зобов'язаний передавати землі державної власності в оренду.

Обов'язок погоджувати проекти відведення земельних ділянок мають природоохоронні органи, санітарно-епідемічні органи та органи архітектури. Для цього вони мають право розглянути подані документи і прийняти вмотивоване рішення.

Держкомзем України та його місцеві органи зобов'язані вносити пропозиції про припинення права користування землею у випадках, передбачених ЗКУ, розробляти технічні паспорти земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які підлягають продажу, забезпечувати державну реєстрацію прав на землю.

Місцеві органи державної виконавчої влади в особі районних та обласних державних адміністрацій мають власну компетенцію. Вони,

зокрема, зобов'язані передавати земельні ділянки у власність або у користування за межами населених пунктів; затверджувати обчислений розмір земельної частки (паю) по кожному сільськогосподарському підприємству та видавати громадянам сертифікати на право на земельну частку (пай) та реєструють їх; затверджувати щорічні переліки земель несільськогосподарського призначення, які підлягають продажу тощо.

Наведені приклади розподілу загального обов'язку на окремі зобов'язання суб'єктів земельної реформи зроблено шляхом наукового тлумачення чинного законодавства у сфері земельної реформи. Останнє констатує лише вчинення суб'єктами земельної реформи тих чи інших дій. Дії можуть бути реалізацією як права, так і обов'язку. Законодавча визначеність у правах і обов'язках у сфері земельної реформи дала б змогу гарантувати здійснення земельно-реформаційних заходів, захист прав суб'єктів земельної реформи шляхом притягнення осіб, які не виконують своїх обов'язків, до юридичної відповідальності.

Особливої уваги заслуговує правове становище землевпорядних організацій, які здійснюють землевпорядне забезпечення земельної реформи, і особливо перерозподілу земель. Їх права та обов'язки передбачені законодавством, положеннями про них (ст. ст. 118, 123 та інші чинного ЗКУ, Наказ Держкомзему України від 5 травня 1994 р. № 25 "Про створення госпрозрахункових виробничих бюро" [245], Положення про філії (відділення) Інституту землеустрою УААН тощо), ліцензіями на виконання землевпорядних робіт та договорами на виконання таких робіт.

Але на відміну від державних органів у сфері земельної реформи загальний обов'язок цих організацій щодо землевпорядного забезпечення земельної реформи конкретизується у окремих зобов'язаннях лише після укладення ними договору на здійснення землевпорядних робіт. До цього часу такі організації мають лише права (що входять до складу їх правосуб'єктності), зокрема, виконувати роботи по інвентаризації земель усіх категорій; складати проекти створення нових і впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань; складати проекти відведення земельних ділянок у власність та користування, відмежовувати в натурі (на місцевості) вилучені (викуплені) земельні ділянки і відводити земельні ділянки; готувати документи, що посвідчують право власності або право користування землею; проводити роботи по визначенню земель, що підлягають розпаюванню; виконувати інші землевпорядні дії, у яких виникне потреба у процесі здійснення земельної реформи.

Обов'язок інституційно-функціонального забезпечення земельної реформи спочатку було покладено на Кабінет Міністрів України шляхом створення відповідного органу для здійснення земельної реформи. Його було реалізовано – створено Держкомзем України та його органи на місцях, визначено їх компетенцію у сфері земельної реформи. У структурі Держкомзему функціонує управління земельної реформи, яке безпосередньо займається питаннями реформування земельних правовідносин.

Вищеназваними Постановами Верховної Ради України [202, 203] та іншими нормативними актами було визначено також інші органи та їх компетенцію у сфері земельної реформи: Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Мінприроди України та його територіальні органи, поресурсові державні комітети, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Однак це зовсім не означає, що створенням зазначеної системи органів обов'язок щодо інституційно-функціонального забезпечення земельної реформи вичерпано. Хід проведення земельної реформи та деякі її результати свідчать також про незадовільну роботу державних органів у сфері земельної реформи, про їх неналежну взаємодію по досягненню мети реформування [197, 204]. Отже, форми реалізації цього обов'язку потребуватимуть постійного вдосконалення.

Аналіз законодавства та практики його застосування свідчить про наявність і інших, крім наведених, правових форм та способів реалізації цього обов'язку, зокрема реалізації права Верховної Ради України створювати комітети з питань земельної реформи; Президента України – утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України центральні органи виконавчої влади у сфері земельної реформи, а також у межах коштів Державного бюджету України для здійснення своїх повноважень утворювати консультативні, дорадчі та інші органи і служби у сфері земельної реформи [211]; Кабінету Міністрів України у межах кошторису створювати у системі апарату спеціальні управління, які займатимуться підготовкою питань земельної реформи; інших органів, які наділені компетенцією у сфері земельної реформи, створювати у своєму складі структурні підрозділи для вирішення питань земельної реформи або наділяти такими обов'язками відповідні вже діючі структурні підрозділи.

Обов'язок відновити якісний стан земель як обов'язок у сфері земельної реформи належить в першу чергу державі як суб'єкту, що зобов'язаний здійснити земельну реформу. Там, згадувана вище Постанова Кабінету Міністрів України "Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи" поклала обов'язок

на Держкомзем України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації та інші органи по рекультивациі порушених земель, землюванню малопродуктивних земель та здійсненню інших заходів землеохоронного характеру, визнавши їх відповідальними за виконання. Більш комплексно це питання мала б регулювати Національна програма охорони земель, яка за браком фінансування не прийнята. Але держава повинна реалізовувати обов'язок щодо відновлення якісного стану земель разом із землекористувачами, так як чинне законодавство наділило їх цілим комплексом обов'язків по охороні земель (ст. 91 ЗКУ від 25 жовтня 2001 р.).

Обов'язок здійснювати державний контроль за станом реформування земельних правовідносин належить, по-перше, Верховній Раді України та місцевим радам (загальний контроль), по-друге, Держкомзему України (відомчий контроль). Механізму здійснення відомчого контролю у сфері земельної реформи на сьогоднішній день не розроблено.

На Держкомзем України та його місцеві органи покладено також *обов'язок інформаційного забезпечення земельної реформи та прогнозування розвитку земельних відносин*. Інформаційне забезпечення земельної реформи відбувається шляхом створення системи інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних із проведенням земельної реформи, а також інформування та консультування населення з питань земельної реформи. Останнє здійснюється як шляхом публікацій у засобах масової інформації⁶², так і через безпосереднє консультування громадян державними органами, державними та недержавними організаціями.

Основне і загальне право громадян та їх організацій (тих, що не є державними органами) – прийняти участь у проведенні земельної реформи, яке конкретизується у правах а) отримати земельні ділянки державної власності у власність або у користування в результаті їх перерозподілу; б) приймати участь у нормативно-правовому забезпеченні земельної реформи; в) на інформацію про здійснення земельної реформи, в тому числі отримувати роз'яснення з питань проведення роздержавлення та приватизації земель; г) на захист порушених прав у сфері земельної реформи.

Ці права є рівними для всіх уповноважених суб'єктів у межах їх правосуб'єктності і реалізуються у відповідних процесуальних право-

⁶² "Нещодавно відбулася презентація нового видання "Вестник УКРелс", головна мета якого – інформування громадськості про правові основи та економічні переваги приватизації земель підприємствами" ([268] Приватизація земель підприємствами становить реальністю // Закон і бізнес. – 1998. – 9 вересня. – № 36).

відносинах шляхом їх розподілу на послідовність повноважень цих суб'єктів та обов'язків державних органів та організацій, про які йшлося вище. Так, право отримати земельні ділянки державної власності у власність або у користування в результаті їх перерозподілу деталізується у праві громадян України та їх організацій одноразово безкоштовно отримати земельні ділянки із державної власності у приватну власність у межах розмірів та за цільовими призначеннями, встановленими ЗКУ; праві громадян України та юридичних осіб отримати їх на тих же умовах у користування, в тому числі в оренду, придбати земельні ділянки за плату; праві іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб придбати земельні ділянки або отримати їх в оренду для будь-якого цільового призначення; праві вийти з сільськогосподарського підприємства і отримати свою земельну частку (пай) (вони по суті є матеріальними правами), які в свою чергу конкретизуються у послідовності процесуальних прав.

Громадяни мають право звертатись із заявою до відповідного державного органу про надання земельної ділянки у користування або її приватизацію та платне придбання; у разі позитивного рішення відповідного органу щодо передачі земельної ділянки вимагати виділення її в натурі (на місцевості) та видачі державного акту на цю земельну ділянку; бути присутніми під час проведення інвентаризації земель; приймати участь у паюванні земель сільськогосподарського підприємства, якщо громадянин є членом цього підприємства; звертатись із заявою до ради чи місцевої державної адміністрації про виділення земельної частки (паю) в натурі члену цього підприємства при умові отримання ним сертифікату на земельну частку (пай); право бути попередженими про необхідність усунення порушень з боку відповідних державних органів у відносинах по припиненню права користування землею.

До повноважень організацій громадян належать права звернутись з клопотанням про надання земель у користування або передачу їх у власність, в тому числі і платно; вимагати від ради чи місцевої державної адміністрації розгляду клопотання і документів та прийняття рішення у строки, передбачені законодавством; на свій розсуд обирати землевпорядну організацію для здійснення всіх необхідних землевпорядних робіт у процесі отримання земель; погоджувати місце розташування резервного фонду, якщо його частина включає землі сільськогосподарського підприємства; приймати рішення про паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарському підприємству; брати участь у розгляді радами питань, пов'язаних з використанням земель.

Але можлива поведінка уповноважених не може виходити за межі права, тобто вона обмежена рядом обов'язків цих суб'єктів у економічному напрямі земельної реформи. Обов'язки, крім того, сприяють реалізації їх основних прав у цьому напрямі.

Обов'язки громадян та недержавних організацій у сфері земельної реформи включають наступні: а) оформити до 1 січня 2008 р.⁶³ право користування або право власності на земельні ділянки, отримані до прийняття ЗКУ в редакції 1992 р.; б) у процесі отримання земельних ділянок надавати радам чи місцевим державним адміністраціям достовірні відомості, що вимагаються законодавством; замовляти землевпорядній організації проект відведення земельної ділянки та здійснення інших необхідних землевпорядних дій за власний рахунок; погоджувати проект відведення із відповідними органами; допускати представників землевпорядних організацій, органів державної влади та рад для проведення інвентаризації земель в ході земельної реформи; в) не перешкоджати створенню частини резервного фонду на території сільськогосподарських підприємств та давати згоду на вилучення цих земель у разі потреби; г) виконувати вимоги державних органів у процесі припинення прав на земельні ділянки у встановлені в законі строки; д) разом із державними органами здійснювати комплекс заходів щодо охорони земель, передбачених законодавством.

Наведені переліки прав та обов'язків не є вичерпними і можуть бути продовжені, оскільки права та обов'язки громадян у сфері земельної реформи виведені із змісту нормативних актів⁶⁴. Разом з тим, на нашу думку, в законі слід передбачити основні процесуальні пра-

⁶³ Даний обов'язок визнано неконституційним, з чим слід погодитись. Адже обмеження терміну переоформлення права користування землею, яку громадяни та юридичні особи отримали на законних підставах, хоча і до введення в дію ЗКУ в редакції 1992 р., під загрозою втрати права на цю земельну ділянку (п. 6 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу") є порушенням права землекористування цих суб'єктів. Таке переоформлення держава започаткувала у власних інтересах, очевидно, з метою впорядкування землекористування в Україні. Тому ініціативу у переоформленні цього права повинна проявляти саме держава в особі уповноважених нею органів шляхом їх активної діяльності по звірці наявних землекористувань з відповідними документами, приведенні їх у відповідність до діючого земельного законодавства та видачі документів, що посвідчують право землекористування, єдиного зразка. Обмеження термінів цієї діяльності повинно відноситися саме до уповноважених здійснити переоформлення органів.

⁶⁴ "Деколи ці повноваження та обов'язки прямо сформульовані у нормах земельного права, а деколи їх можна визначити шляхом співставлення чи іншого аналізу норм" [9, с. 49].

ва та обов'язки як громадян, так і інших суб'єктів цього процесу (наприклад, ті, що наведені та будуть наведені). Спроба вивести цей перелік із діючого законодавства дає можливість встановити прогалини та суперечності у його змісті.

Отже, нами розглянуто особливості юридичного змісту земельно-реформаційних правовідносин⁶⁵. Погоджуючись із Халфіною Р.О., що "чим повніше враховані інтереси і мотивація поведінки кожного з учасників у моделі, тим більше вірогідність того, що реальна поведінка буде відповідати цій моделі", вважаємо прийнятними до досліджуваної нами сфери деякі критерії визначення правильності моделі поведінки (яка по суті складається з прав та обов'язків учасників), її відповідності тим цілям, на досягнення яких спрямована правова норма [44, с. 256]: а) точне визначення учасників правовідносин – уповноважених та зобов'язаних осіб; б) такий розподіл їх прав та обов'язків, який забезпечив би їх сувору погодженість, врахування прав та обов'язків, що виникають у інших правовідносинах, але пов'язані з даним правовідношенням; в) встановлення правових засобів, якими володіє уповноважений для здійснення свого права та примусу зобов'язаного до належного виконання його обов'язків; г) визначення державних органів, покликаних забезпечити належне здійснення прав та виконання обов'язків; д) визначення у ряді відносин специфічних засобів взаємодії права та засобів громадського впливу для забезпечення належного виконання обов'язків та здійснення прав.

Кожен з наведених критеріїв має значення і повинен бути врахований в тих чи інших правовідносинах у сфері земельної реформи, про що зазначалось вище при аналізі суб'єктів земельної реформи і їх правового статусу та встановленні проблем у їх правовому регулюванні. Корисність цих критеріїв для практичного застосування у сфері земельної реформи ще раз підкреслює єдність юридичної теорії і практики.

⁶⁵ Вважаю зайвим детально зупинятися на питаннях прав та обов'язків громадян як суб'єктів інституційно-функціонального напрямку та діяльності по правовому забезпеченню земельної реформи. По-перше, їх права та обов'язки у сфері земельної реформи є конкретизацією їх загальних прав та обов'язків, що регулюються іншими галузями права (конституційного, адміністративного, трудового). По-друге, їх права та обов'язки напряму пов'язані з компетенцією тих державних органів, в яких вони працюють.

3.5. Проблеми юридичних гарантій охорони та захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи

Юридичні гарантії охорони та захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи займають важливе місце в системі юридичних гарантій реалізації прав зазначених суб'єктів.

Ними має бути система юридично закріплених економічних, фінансових, технічних, наукових, організаційних та інших засобів поновлення порушених прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи, тобто вчинення дій, спрямованих на усунення несприятливих наслідків правопорушення [140, с. 19]. В юридичній літературі поширена думка, що система юридичних гарантій повинна включати такі елементи як нормативні та індивідуально-правові приписи, а також правову діяльність [141, с. 32]. А оскільки остання здійснюється у межах правовідносин, до складу яких входять і інші елементи системи гарантій, то такі правовідносини є не чим іншим як охоронними правовідносинами, тобто правовідносинами, що мають своєю метою забезпечити реалізацію прав та обов'язків суб'єктів інших правовідносин [121, с. 91-92]⁶⁶.

Розглянемо ці елементи стосовно порушених прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи [142, с. 2]. На перше місце серед гарантій захисту прав вищезазваних суб'єктів треба поставити правові норми, що мають бути закріплені в законодавстві про земельну реформу. Причому це повинні бути регулятивні та охоронні, матеріальні та процесуальні норми. Але вони обов'язково повинні бути конкретними (хоча конкретність норми є відносною). Мається на увазі наступне.

Приватизацією земель розпочалася з прийняття Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу", в якій зазначається, що громадяни України та юридичні особи, що бажають обробляти землю, зможуть отримати її в процесі загального перерозподілу земель в Україні. Пізніше Концепція роздержавлення та приватизації підприємств, землі та житлового фонду у п. 1.4 проголосила рівне право всіх громадян на володіння часткою земельного фонду держави за допомогою іменних цінних паперів (земельних бонів). Це ж було підтверджено Законом України від 6 березня 1992 р. "Про приватизаційні папери" [171]. Але як свідчить наступне законодавство і практика, перерозподіл землі здійснюється іншим шляхом без до-

⁶⁶ "Охоронні правовідносини слугують підставою для розвитку та вдосконалення відповідних процесуальних відносин, що опосередковують порядок і процедуру реалізації позитивного та негативного аспектів... юридичної відповідальності" [121, с. 91-92].

тримання рівності громадян в цьому процесі і зокрема під час проведення приватизації земельного фонду (що відрізняє приватизацію землі від приватизації майна державних підприємств та державного житлового фонду, щодо яких хоча б формально-юридично ця рівність була гарантована).

Справедливим і безсумнівним є гасло сучасного роздержавлення і приватизації земель – земля повинна належати тим, хто на ній працює. Але практично земельні ділянки не завжди можуть отримати ті, хто бажає і може на них працювати, за браком їх на відповідній території [289]. Відбувається це із-за відсутності правових гарантій реалізації проголошеного принципу рівності громадян у процесі приватизації земель.

Залишивши поза увагою земельні бони як можливу гарантію рівності громадян у цьому процесі, законодавець разом з тим не врегулював цілий ряд питань реалізації громадянами свого права на приватизацію земельних ділянок. Зокрема не врегульованим залишилось питання правосуб'єктності громадян у цьому процесі, черговості надання земельних ділянок, повного, своєчасного та достовірного інформування громадян про порядок приватизації земель, про об'єкти приватизації та її результати тощо.

Таким чином, юридично закріплене рівне право громадян на приватизацію земельних ділянок, що тісно пов'язане із природним правом громадян на землю [143], є порушеним і підлягає юридичному поновленню.

Одним із конкретних проявів законодавчого порушення прав окремих категорій громадян на отримання земельних ділянок у власність став Указ Президента України "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям", в якому з числа осіб, які мають право на пай, виключені працівники соціальної сфери на селі, до якої належать працівники освіти, культури, охорони здоров'я, торговельного та побутового обслуговування населення, громадського харчування, зв'язку, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та пенсіонери з їх числа.

Врешті решт, можна припустити, що кожен повинен займатись своєю справою: хлібороб – обробляти землю, вчитель – учити дітей і т.д. Але треба враховувати сучасну економічну ситуацію в країні, і зокрема на селі. В цьому випадку бажання застосовувати зазначений принцип зникає. С. Ніколаєнко зазначає, що не можна нехтувати інтереси окремої людини, особливо коли йдеться про долю сільського вчителя. "На його плечах сьогодні тягар порятунку духовності народу, розвитку інтелекту, врятування сучасного українського села" [144].

Юридично закріпленим, але порушеним на практиці є право громадян на безплатну приватизацію. Як відомо, приватизаційний процес складається з декількох стадій. Одна з них була передбачена у ЗКУ в редакції 1992 р. – замовлення радою, що прийняла рішення, в якому зафіксована згода передати земельну ділянку у власність громадянину, землевпорядній організації розробку проекту відведення цієї земельної ділянки (ч. 4 ст. 17). Ні ЗКУ в редакції 1992 р., ні підзаконні акти не зазначаюли, хто повинен оплатити ці роботи (тобто розробку проекту відведення). "За ідеєю Закону, приватизація здійснюється безоплатно, але ці гарантії практично проігноровані, оскільки розробка проектів відводу здійснюється у різних регіонах комерційними землевпорядними структурами за рахунок осіб, які приватизують земельні ділянки" [5, с. 36].

ЗКУ від 25 жовтня 2001 р. взагалі перекинув тягар технічного оформлення перерозподілу земель на плечі зацікавлених осіб (ст. 118 та інші). Прийнятий з цього приводу Закон України від 20 січня 2005 р. "Про захист конституційних прав громадян на землю" [201] ще раз підкреслив бажання виправити вищеописану ситуацію, встановивши фіксовані розміри плати за землевпорядні роботи та роботи щодо виготовлення державних актів на право власності на земельні ділянки у процесі приватизації.

Будь-яка правова норма може розглядатись в якості об'єкта гарантування, і в той же час вона може бути гарантією іншої правової норми [141, с. 45]. Отже, найважливіша проблема гарантування захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи повинна бути вирішена через створення низки норм, які б відновили порушені права громадян у процесі перерозподілу земель (що зробити на сучасному етапі земельної реформи важко, але можливо), якщо не через земельні бони, то хоча б через правове регулювання створення і використання фонду приватизації земель, виплати компенсацій громадянам за неможливість отримати земельні ділянки, встановлення розрахункових розмірів земельних ділянок, які передаються у власність або у користування в залежності від регіону та конкретної місцевості, отримання земельних ділянок громадянами за місцем проживання, автоматизованої реєстрації громадян, що бажають отримати земельні ділянки, та врегулювання ряду інших питань.

Правом, що фактично порушене, було і залишається право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, частиною якого є земельні ресурси (п. а) ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [164]). Знову-таки це пов'язано зі слабкою правовою регламентацією землеохоронних процесів, яким,

на нашу думку, під час здійснення земельної реформи повинно бути приділено особливу увагу шляхом їх інтенсифікації. Адже результатами ігнорування екологічного фактору функціонального призначення землі в минулі часи і на сучасному етапі стали деградація кількісного та якісного складу землі, зниження родючості ґрунтів, розширення площ кислотних і забруднених земель, підвищення їх радіоактивності, і, як наслідок, виробництво сільськогосподарської продукції з перевищенням ГДК забруднюючих речовин, підрив генофонду живої природи і людини [5, с. 25].

Від порушень прав громадян на загальнодержавному рівні та їх можливих гарантій перейдемо до порушень прав суб'єктів на рівні конкретних правовідносин в процесі здійснення земельної реформи і способів їх відновлення.

Ці правопорушення можуть бути класифіковані за напрямом земельної реформи, в процесі здійснення якого воно було скоєне. За цим критерієм правопорушення можна спостерігати в: а) економічній сфері земельної реформи, тобто під час розподілу та перерозподілу земель, їх приватизації. Наприклад, відмова у прийнятті клопотання про передачу земель у власність або у користування, необґрунтована відмова у приватизації або передачі земельної ділянки у користування, безпідставне затягування і бюрократизм у процесі перерозподілу земель, безпідставне обмеження розмірів земельних ділянок, що надаються, безпідставне припинення прав на землю, порушення вимог нормативних актів щодо кадрового, фінансового, матеріально-технічного [41, с. 72] та інформаційного забезпечення земельної реформи, порушення строків проведення перерозподілу земель в ході земельної реформи, порушення умов договору на здійснення землепорядних дій у процесі земельної реформи, самовільне зайняття земельних ділянок [295, 296, 297] тощо; б) екологічній сфері земельної реформи – "невиконання обов'язкових заходів по своєчасному освоєнню, раціональному і цільовому використанню земель законними власниками" [41, с. 21], порушення вимог нормативних актів щодо фінансового, матеріально-технічного та науково-організаційного забезпечення цього напрямку земельної реформи з боку державних органів та інші; в) сфері реформування організації та функціонування державного управління земельними ресурсами: порушення вимог законодавства щодо матеріально-фінансового, науково-технічного, кадрового та іншого забезпечення діяльності новоствореної системи державних органів управління земельними ресурсами, інші; г) правотворчій сфері: невиконання вимог законодавства щодо необхідності у певні строки розробити і прийняти ряд нормативних

актів у сфері земельної реформи (наприклад, до 1 липня 1992 р. треба було розробити і затвердити державні, регіональні та обласні (міські) програми земельної реформи (п. 3 Постанови Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі"), розробити і прийняти ряд законодавчих та підзаконних актів на виконання чинного ЗКУ; невідповідність підзаконних актів у сфері земельної реформи законам у цій сфері, особливо ряду Указів Президента України [205, 207], прийняття Указів Президента України з питань, що підлягають законодавчому регулюванню.

До юридичних гарантій поновлення порушених прав суб'єктів на рівні конкретних правовідносин у сфері земельної реформи можна віднести: а) норми права, що передбачають можливість та процедуру звернення суб'єктів до відповідних державних органів (органів державного управління земельними ресурсами, органів місцевого самоврядування, органів прокуратури, судових органів) з вимогою поновити порушене право чи сприяти його поновленню; порядок діяльності зазначених органів по поновленню порушених прав або сприянню в цьому; заходи відповідальності (санкції) за порушення прав; б) функціонування зазначених державних органів, активна діяльність їх щодо поновлення порушених прав; в) прийняття індивідуально-правових приписів (рішень, розпоряджень, постанов) щодо поновлення порушених прав (в тому числі про відміну незаконних актів органів державної влади та місцевого самоврядування) та притягнення винних осіб до відповідальності.

Особливої уваги заслуговує така гарантія охорони прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи як юридична відповідальність⁶⁷ за порушення законодавства у сфері земельної реформи. І хоча вона безпосередньо відновлювальної функції не виконує (за виключенням майнової відповідальності), але її превентивно-попереджувальна функція допомагає запобігти вчиненню правопорушень у сфері земельної реформи.

Одним із підходів у юридичній літературі є визначення юридичної відповідальності як правовідносин [145, с. 187, 146, с. 106]. Вона поділяється на позитивну (активну) та негативну (ретроспективну) [147, с. 169].

⁶⁷ "Якщо неодмінною ознакою юридичної відповідальності є несення правопорушником додаткових втрат, то визнання чи невизнання заходів зупинення та відновлення юридичною відповідальністю буде залежати від того, чи міститься в цих правоохоронних заходах зазначена додаткова ознака" [140, с. 80].

Юридична відповідальність як гарантія охорони прав суб'єктів земельної реформи може набувати обох форм⁶⁸, зокрема в залежності від характеру обов'язків відповідальної особи. У правовідносинах відповідальності за правопорушення у сфері земельної реформи наявні три сторони, на дві з яких покладені обов'язки: правопорушник, що повинен відповісти за своє неправомірне діяння і понести додаткові втрати, та державний орган, що розглядає справу, який повинен з відповідальністю ставитися до розгляду цієї справи, встановити істину по ній та покарати правопорушника. Юридична відповідальність обох форм буде відігравати правогарантуючу роль при чіткому правовому регулюванні прав та обов'язків усіх трьох сторін відносин відповідальності у сфері земельної реформи, при наявності високої правової свідомості правозастосовчих органів у сфері земельної реформи, що разом сприятимуть всебічному та об'єктивному розгляду справ про правопорушення у цій сфері та прийняттю справедливих рішень про винність особи та обрані заходи покарання.

Підстава ретроспективної відповідальності – правопорушення, однією з ознак якого є протиправність діяння, що посягає на встановлений порядок [145, с. 172] проведення земельної реформи, порушує права громадян у цій сфері. Тому наявність у законодавстві у сфері земельної реформи переліку таких протиправних діянь (звичайно, невичерпного) значно сприятиме застосуванню заходів відповідальності, які вже передбачені чинним законодавством. Але ряд норм про склади правопорушень, що притаманні лише процесу земельної реформи і наявність відповідальності за які значно активізує цей процес, необхідно помістити у спеціальний законодавчий акт у сфері земельної реформи. Розглянемо їх в залежності від виду юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність за правопорушення у сфері земельної реформи як складова міжгалузевої юридичної відповідальності поділяється на адміністративну, кримінальну, дисциплінарну, майнову та земельно-правову в залежності від ступеня небезпеки скоєного правопорушення та заходів державно-правового примусу [145, с. 194]. Оскільки законодавство у сфері земельної реформи є особливою складовою земельного законодавства, то приписи останнього, що

⁶⁸ "Юридична відповідальність (негативний аспект), тобто сукупність норм, що визначають можливість настання несприятливих наслідків у випадку правопорушення, вже безпосередньо виконує функції позитивної відповідальності. Такі правові норми спонукають осіб... співставляти свою поведінку із встановленими правилами, прагнути до добросовісного виконання покладених обов'язків" [121, с. 27].

встановлюють підстави, порядок та санкції відповідальності, можна застосовувати і до правопорушень у сфері земельної реформи⁶⁹.

Кодекс про адміністративні правопорушення [160] передбачає ряд норм, в яких містяться можливі порушення земельного законодавства. Крім того, управлінський характер земельно-реформаційних правовідносин зумовлює необхідність застосування норм про правопорушення проти встановленого порядку управління.

На нашу думку, перелік можливих адміністративних порушень законодавства у сфері земельної реформи треба доповнити шляхом встановлення ряду складів з відповідними санкціями у спеціальному законодавчому акті. Це зумовлено відносною обмеженістю цього процесу. Серед них: 1) несвоєчасне, неповне чи недостовірне інформування громадян та їх об'єднань про наявні для перерозподілу земельні ділянки, про хід їх перерозподілу, в тому числі їх приватизацію, про результати перерозподілу земель та стан обліку суб'єктів, що бажають отримати земельні ділянки в ході земельної реформи, 2) приховування громадянами документів на земельну ділянку, що приватизується, або свідоме надання ними неправдивої інформації у процесі перерозподілу земель, 3) необґрунтоване порушення строків розгляду документів та прийняття рішень у процесі перерозподілу земель.

Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. [156] містив ст. 199 "Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво", для якої обов'язковою була адміністративна преюдиція. Нами пропонувалося свого часу криміналізувати діяння, пов'язані із порушенням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення та охорону земель, встановивши для них обов'язкову адміністративну преюдицію.

Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. [157] врахував таку пропозицію ввівши до свого складу ст. 239 "Забруднення або псування земель" та ст. 254 "Безгосподарське використання земель". Натомість склади злочинів щодо самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва не було включено до нового Кримінального кодексу. А дарма.

До кримінальної відповідальності у сфері земельної реформи слід віднести всі види злочинів у сфері службової діяльності, що передбачені розділом 17 Кримінального кодексу України: зловживання

⁶⁹ "Земельне право з метою охорони своїх установлень звертається до інших галузей законодавства, зокрема до кримінального, адміністративного та цивільного. Створюється така ситуація, що норми позитивного регулювання земельних відносин містяться у актах земельного законодавства, а норми охоронного змісту запозичуються з нормативних актів інших галузей законодавства" [140, с. 25].

владно або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення, що пов'язано із особливістю процесу реформування як специфічної управлінської діяльності державного апарату.

Відповідальністю за трудовим законодавством (особливо дисциплінарною – О. З.) слід вважати негативну оцінку праці (як окремого працівника, так і колективу) [148, с. 154]. На наш погляд, цей вид юридичної відповідальності повинен застосовуватись у сфері земельної реформи найчастіше, так як більшість порушень, названих вище, є порушеннями, які вчиняють посадові особи або працівники відповідних державних органів, функціональні обов'язки яких у сфері земельної реформи визначені законодавством, їх посадовими інструкціями та іншими нормативними актами. Можливі дисциплінарні стягнення – догана і звільнення – повинні доповнюватись додатковими заходами – позбавленням матеріальних заохочень, відпусток тощо, хоча фахівці вважають громіздкою існуючу систему санкцій⁷⁰.

Для державних службовців також передбачені такі заходи дисциплінарної відповідальності (ст. 14 Закону України "Про державну службу") як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду. Крім того, ст. 22 цього ж Закону передбачає можливість відсторонення від виконання повноважень за посадою за невиконання службових обов'язків.

Завдання законодавства у сфері земельної реформи в цьому випадку – передбачити норму, яка при скоєнні такого роду правопорушень відсилала б до трудового законодавства України. Тут навіть не потрібно встановлювати переліку порушень дисципліни праці. Достатньо факту порушення працівником своїх функціональних обов'язків, які пов'язані із здійсненням земельної реформи.

Майнова відповідальність – різновид юридичної відповідальності, яка передбачає виконання обов'язку фізичних та юридичних осіб щодо компенсації шкоди [145, с. 204], заподіяної суб'єктам порушеннями їх прав у сфері земельної реформи. Майнова відповідальність у сфері земельної реформи застосовується у випадку заподіяння шкоди: 1) як матеріальної, так і моральної громадянам та їх об'єднанням, навколишньому природному середовищу (його окремим

⁷⁰ "Але перш за все впадає у вічі безпідставність поділу негативних санкцій на дисциплінарні стягнення та інші заходи правового впливу. Жоден теоретик права не може доступно пояснити, яка юридична природа інших правових заходів впливу... Тим більше, що є і інша сторона, що свідчить про безпідставність їх існування... Так, застосування більшості "видуманих" законодавцем заходів "б'є" в першу чергу по кращій частині трудящих. Адже позбавити премії або винагороди можливо лише того, хто їх заробив..." [121, с. 52].

елементами) незаконними діями представників органів у сфері земельної реформи у процесі перерозподілу земель, посилення заходів їх охорони – відшкодовується в порядку ст. 56 Конституції України як норми прямої дії, глави 82 чинного ЦКУ, глави 24 чинного ЗКУ, Постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 "Про затвердження Порядку відшкодування шкоди власникам землі та землекористувачам" [223] та інші; 2) землевпорядними організаціями, радами та іншими суб'єктами невиконанням або неналежним виконанням своїх обов'язків за договорами на здійснення землевпорядних робіт в ході земельної реформи – відшкодовується в порядку глави 51 ЦКУ; 3) працівникам державних органів у сфері земельної реформи у процесі реформування (реорганізації або ліквідації) цих органів – відшкодовується згідно з трудовим законодавством України; 4) незаконними діями громадян та їх об'єднань у процесі перерозподілу земель, посилення заходів їх охорони та відтворення – відшкодовується у порядку глави 82 ЦКУ, глави 24 ЗКУ та Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку відшкодування шкоди власникам землі та землекористувачам" та інші.

Особливо актуальним і потенційно можливим під час розгляду питань про перерозподіл земельних ділянок державної власності в ході проведення земельної реформи є відшкодування моральної шкоди, душевних та фізичних страждань, що покликані різними неправомірними діями [149, с. 5]. З метою уникнення суперечностей на практиці пропонуємо передбачити можливість відшкодування моральної шкоди у земельному законодавстві.

Земельно-правова відповідальність полягає у застосуванні до порушників спеціальних передбачених земельним законодавством заходів (припинення права власності та права користування земельними ділянками (ст. ст. 143, 144 ЗКУ), повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗКУ). Процедури їх застосування потребують нормативно-правового уточнення. Особливо необхідно визначити, які державні органи – ради чи суди – і в яких випадках мають право приймати рішення про припинення права на земельну ділянку. Суперечність в цьому плані між ст. 143 та 144 ЗКУ заважає застосуванню цього виду відповідальності.

"Невід'ємною гарантією захисту прав суб'єктів земельної реформи є встановлення чіткого законодавчого порядку вирішення земельних спорів, що виникають" [5, с. 22]. Тому з врахуванням власного історичного досвіду та апробованої практики деяких країн в юридичній літературі обґрунтовується сутність створення і функціонування у судовій системі України спеціальних судів щодо розгляду земельних спорів та відповідних процедур, здатних якомога оперативніше за-

безпечити захист порушених земельних прав громадян, інших власників та землекористувачів [42, с. 40].

Отже, юридичні гарантії охорони та захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи, утворюючи цілісну підсистему загальної системи гарантій реалізації прав суб'єктів правовідносин, потребують разом з тим значного змістовного вдосконалення, особливо шляхом розробки та прийняття єдиного кодифікованого акту земельного законодавства – Кодексу законів про землю.

Отже, розглянуті нами структурні елементи правовідносин у сфері земельної реформи спонукають до наступних висновків:

1. Процесуально-правові процедури, що складають зміст земельної реформи, потребують уніфікації кола суб'єктів отримання земельних ділянок; органів, які здійснюють припинення права на землю (в тому числі її вилучення) та передачу у власність і надання у користування земельних ділянок державної власності (особливо органів, які приймають рішення про відчуження земель); об'єктів відчуження, зокрема, запровадження єдиної класифікації їх цільового призначення; кількості та послідовності стадій кожної процедури, їх документального оформлення; підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи.

2. З огляду на триваючу кодифікацію земельного законодавства доречним було б розробити загальні процедури надання земельних ділянок за плату та безоплатно, припинення права на них, врахувавши позитивний та негативний досвід сучасного правового регулювання цих питань. В той же час вони повинні бути достатньо деталізованими, щоб уникнути їх конкретизації на рівні підзаконних актів. У разі потреби особливого правового регулювання відчуження земель окремих категорій або особливого суб'єктного складу правовідносин відчуження земельних ділянок необхідно розробити на основі загальної процедури спеціальні процедури відчуження земельних ділянок.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз чинного законодавства та спеціальної літератури, які визначають основні засади реформування земельних правовідносин в Україні, дає можливість коротко сформулювати основні висновки.

I. Дослідження правових аспектів реформування земельних правовідносин спрямоване на вдосконалення механізму правового забезпечення цього постійного суспільного процесу в сучасних умовах та на майбутнє.

II. Розуміння земельної реформи як процесуальних правовідносин, що опосередковують перехід від земельних правовідносин, що потребують змін, до післяреформаційних правовідносин, та наявність окремого інституту земельного права, предметом якого є земельна реформа, забезпечить необхідну єдність правового регулювання цього процесу у всіх його напрямках та варіантах відповідно до конкретно-історичних потреб.

III. З метою вдосконалення механізму правового регулювання земельної реформи підтримую пропозицію прийняття єдиного кодифікованого акту земельного законодавства – Кодексу законів про землю [42, с. 37], розробка якого ведеться провідними вченими України. Поряд з іншими у Кодексі необхідно передбачити розділ "Перехідні положення", у якому були б врегульовані питання переходу України до нового земельного ладу, тобто питання сучасної земельної реформи. Він має систематизувати та кодифікувати діюче законодавство у сфері земельної реформи з точки зору дотримання та поновлення законодавчо і практично порушених прав громадян, передбачити відповідальність за конкретні правопорушення у цій сфері. Правові норми, що наповнять змістом приписи запропонованого розділу, повинні бути класифіковані за напрямками земельної реформи.

1. У економічному напрямі необхідно впорядкувати сукупність правових норм, що регулюють обрану концепцію перерозподілу земель. Перерозподіл як функція державного управління притаманна не лише процесу земельної реформи. Разом з тим перерозподіл як захід земельної реформи зумовлює деякі його особливості порівняно

із загальною процедурою, передбаченою Кодексом⁷¹. До таких особливостей, що потребують правового закріплення, належать:

А. Необхідність створити спеціалізований фонд перерозподілу земель у межах всієї країни, який би розділявся на окремі фонди по регіонах. Для цього повинно бути реально сплановано джерела їх поповнення та напрями розподілу. Причому у процесі земельної реформи можуть встановлюватись додаткові джерела поповнення, які у відповідних розділах Кодексу не передбачаються, як, наприклад, резервний фонд.

Б. Необхідність проведення реєстрації та обліку суб'єктів, які бажають отримати земельні ділянки на будь-якому правовому титулі за єдиною для всієї країни системою, яка, до речі, може бути і автоматизованою.

В. Необхідність вирішення питання правосуб'єктності учасників перерозподілу, особливо громадян. Але це питання напряму залежить від земельної правосуб'єктності, що має бути охарактеризована у Кодексі. Тому у розділі "Перехідні положення" треба лише послатись на відповідну норму Кодексу.

Г. Необхідність встановлення розмірів земельних ділянок та їх цільового призначення, які можуть бути надані одній особі у процесі земельної реформи. Підтримую пропозицію розробників Кодексу про визначення мінімальних та максимальних розмірів земельних ділянок із наступним розрахунком конкретних розмірів відповідними органами з врахуванням економічних, екологічних та соціальних умов певної місцевості.

Д. Необхідність повного, своєчасного та достовірного інформування громадян про порядок перерозподілу, про об'єкти перерозподілу та його результати тощо шляхом створення системи інформування через засоби масової інформації та безпосередні звернення громадян.

Е. Необхідність обмеження конкретними термінами заходів перерозподілу земель. Але ці терміни повинні бути ретельно розраховані з метою уникнення випадків затягування цих процесів або, навпаки, їх необдуманого прискорення.

Ж. Необхідно визначити у створеній системі державних органів тих, що будуть виконувати обов'язки та відповідати за кожний етап перерозподілу земель у процесі здійснення земельної реформи з

⁷¹ Всі стадії перерозподілу як заходу земельної реформи повинні бути детально врегульовані двома шляхами – посиланням на норми Кодексу, які вже врегулювали ці питання, та встановленням правових норм, які відносяться лише до земельної реформи.

покладенням на них обов'язків щодо фінансового, матеріально-технічного, наукового та іншого забезпечення цього процесу.

3. Необхідно визначити можливі правопорушення у сфері перерозподілу земель та встановити заходи відповідальності за їх скоєння як шляхом посилання на відповідні норми чинного законодавства, так і шляхом встановлення власне земельно-реформаційних заходів відповідальності.

К. У Кодексі треба врегулювати процедуру паювання земель та їх розпаювання. Помістивши відповідну норму в розділ "Перехідні положення", необхідно наголосити на добровільності проведення цих заходів в кожному конкретному господарстві.

М. Процесуально-правового забезпечення потребує процедура розмежування в натурі земель державної та комунальної власності, а також земель права власності Українського народу та інших форм власності.

2. Екологічний напрям земельної реформи передбачає інтенсифікацію заходів по відтворенню та охороні ґрунтів. Перелік заходів повинен бути науково обґрунтований і розроблений фахівцями із застосуванням даних про якісний стан земель України та наявність у держави фінансових можливостей. Виконання їх повинно бути обмежене термінами, визначені відповідальні за виконання органи та передбачені заходи відповідальності за їх невиконання або несвоєчасне виконання.

3. Реформування системи державних органів у сфері використання, відтворення та охорони земельних ресурсів вимагає закріплення у розділі "Перехідні положення" таких норм:

А. Необхідно передбачити органи центральної виконавчої влади, які сьогодні уповноважені здійснювати державне управління у сфері використання, відтворення та охорони земельних ресурсів, їх структуру та функцій, в тому числі і у сфері земельної реформи⁷². Зазначити інші органи центральної виконавчої влади, які також виконують певні повноваження у сфері використання, відтворення та охорони земельних ресурсів, в тому числі і у сфері земельної реформи, з метою уникнення протиріч та співпадання їх повноважень.

Б. Необхідно розподілити та узгодити повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі здійснення земельної реформи.

⁷² На відміну від Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, рад та територіальних громад органи центральної виконавчої влади часто змінюють свою структуру та функції у відповідності до потреб часу. Тому з метою стабілізації правового регулювання земельних відносин їх правовий статус варто помістити у розділ "Перехідні положення", до якого можна вносити необхідні зміни і доповнення, не порушуючи постійності нормативних приписів Кодексу.

В. Необхідно покласти обов'язок по створенню єдиної автоматизованої системи обліку та реєстрації земель на відповідний орган державної влади.

Г. У зв'язку із запровадженням Кодексом вирішення земельних спорів спеціалізованими судовими органами у розділі "Перехідні положення" необхідно визначити порядок та строки створення системи земельних судів та передачі земельних справ на їх розгляд.

Д. Оскільки у Кодексі будуть запроваджені нові категорії земель (землі мисливського фонду, культового фонду [42, с. 40] тощо), необхідно передбачити послідовність землепорядних дій по їх створенню та виділенню в натурі, ґрунтуючись на системі землеустрою, яка закріплена у відповідному розділі Кодексу.

Насамкінець зазначимо, що у запропонованому розділі незайвим було б закріплення правового статусу консультантів та консультаційних установ, в тому числі іноземних, які надають свою послугу суб'єктам земельної реформи на різних стадіях цього процесу.

З огляду на те, що процес реформування земельних правовідносин є перманентним, основи його правового регулювання мають бути відображені у Кодексі законів про землю у вигляді окремого розділу "Правове забезпечення земельної реформи". До його складу мають увійти такі статті:

Стаття 1. Земельна реформа і реформування земельних правовідносин.

Земельна реформа як етап постійного процесу реформування земельних правовідносин є врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують зміну (перетворення) норм земельного права та земельних правовідносин, у яких зобов'язані державою органи та організації взаємодіють із зацікавленими суб'єктами (громадянами та їх організаціями) у економічному, екологічному, інституційно-функціональному та правотворчому напрямках з метою відновлення ефективного використання земельних ресурсів України.

Стаття 2. Передумови проведення земельної реформи.

Передумовами земельної реформи є економічні, екологічні, соціальні та державно-правові обставини (результати, наслідки) функціонування земельних правовідносин, з настанням яких виникла об'єктивна потреба проведення земельної реформи як специфічного процесу докорінних якісних змін земельних правовідносин.

Показники ефективного використання земельних ресурсів, порушення яких є передумовою проведення земельної реформи, передбачені відповідною статтею Кодексу.

Виявлення передумов земельної реформи здійснюється шляхом постійного вивчення ефективності, корисності та економічності правового регулювання земельних відносин, показники яких затверджуються цим Кодексом.

Стаття 3. Прийняття рішення про проведення земельної реформи.

При наявності зазначених у статті 2 обставин уповноважений орган зобов'язаний приймати рішення про проведення земельної реформи шляхом затвердження дати її початку, Концепції земельної реформи та нормативних актів, які складають законодавство України у сфері земельної реформи.

Земельна реформа може проводитись також шляхом розробки та прийняття нормативних актів у тій сфері земельних відносин, які потребували реформування.

Стаття 4. Органи, відповідальні за проведення земельної реформи в Україні.

Органами, відповідальними за проведення земельної реформи в Україні, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи державного управління по земельним ресурсам України, інші уповноважені державою органи.

В системі органів державного управління по земельним ресурсам України утворюються управління (відділи) земельної реформи, основним обов'язком яких є постійне вивчення ефективності, корисності та економічності правового регулювання земельних відносин, розробка та представлення на розгляд державних органів пропозицій по реформуванню земельних правовідносин, забезпечення реалізації земельно-реформаційних заходів.

Стаття 5. Участь громадськості у реформуванні земельних правовідносин.

У проведенні земельної реформи можуть приймати участь громадяни України та їх об'єднання на будь-якій стадії реформування.

Стаття 6. Інформаційне забезпечення земельної реформи.

Відповідальні за проведення земельної реформи державні органи зобов'язані інформувати населення країни про початок земельної реформи, про її передумови та напрями, про хід реформування та його результати, надавати іншу необхідну інформацію, які не становить державної таємниці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Філософія: Навчальний посібник. За ред. І.Ф. Надольного. – К.: Вікар, 1997. – 584 с.
2. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. думка, 1978. – 280 с.
3. Гурвич Л.И. Роль природных богатств в развитии производительных сил. – М.: Соцэкгиз, 1961. – 256 с.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: В 3-х т. – М.: Политиздат, 1970. – Т. 1. – 640 с.
5. Андрейцев В.І. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право. – К.: УЭАН, 1997. – 297 с.
6. Теория государства и права: Учебник для ВУЗов по спец. "Правоведение". Под ред. Алексеева С.С. – М.: Юрид. лит., 1985. – 479 с.
7. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленинг. Ун-та, 1976. – 288 с.
8. Братусь С.Н. Роль права в развитии советской экономики. – М.: Знание, 1971. – 48 с.
9. Общая теория советского земельного права. Отв. ред. Г.А. Аксененок. – М.: Изд-во "Наука", 1983. – 357 с.
10. Ющик А.И. Правовая реформа как способ преобразования (реорганизации) институтов государства: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 1996. – 210 с.
11. Философия. Основные идеи и принципы: Популярный очерк. Под общ. ред. Рокитова А.И. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1990. – 368 с.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – 20-е изд. – М.: Изд-во "Русский язык", 1988. – 750 с.
13. Введение в философию: Учебник для ВУЗов. – М.: Изд-во пол. лит. лит-ры, 1990. – Ч.2. – 693 с.
14. Гайдуцький П.І. Земельна реформа: особливості і завдання // Урядовий кур'єр. – 1995. – 14 січня. – № 7.
15. Руденко К.П. Логіка: Курс лекцій. – К.: Вид-во "Вища школа", 1976. – 304 с.
16. Гегель Г. Энциклопедия философских наук. – М.: Мысль, 1974. – Т. 1. – 452 с.

17. Кулинич П.Ф. Земля і ринок: правові проблеми // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 65-73.
18. Трегобчук В. Прискорення земельної реформи: для чого воно потрібне // Урядовий кур'єр. – 1995. – 14 січня. – № 7.
19. Юрчишин В.В. До концепції аграрної реформи // Вісник аграрної науки. – 1993. – № 1. – Січень. – С. 3-11.
20. Семчик В.І., Погрібний О.О. Нові аспекти організації сільськогосподарського виробництва в Україні // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 73-80.
21. Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике. // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 53-60.
22. Семчик В.И. Проблемы правового обеспечения земельной реформы в Украине // Материалы круглого стола на тему: "Правовые проблемы земельной реформы в Украине и других государствах СНГ". – К., 1995. – С. 12-15.
23. Носик В.В. Правовые механизмы земельной реформы // Материалы круглого стола на тему: "Правовые проблемы земельной реформы в Украине и других государствах СНГ". – К., 1995. – С. 28-29.
24. Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция развития земельного законодательства России // Вестник Московского ун-та. – 1995. – № 4. – Серия 11. Право. – С. 48-55.
25. Иванов Ю.Г., Кочуров Б.И. Право собственности на землю при управлении природоохранним процессом // Проблемы землепользования на современном этапе перестройки. – К., 1989. – Вып. 4. – С. 18-20.
26. Крассова Г.Н. Правовые проблемы охраны окружающей среды в условиях аграрной и земельной реформ в России // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 110-113.
27. Земельное право России: Учебник по спец. "Правоведение". Под. ред. Петрова В. В. – М.: Зерцало, 1997. – 300 с.
28. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Фірма "Консум", 1998. – 224 с.
29. Андрейцев В.І. Земельна реформа і приватизація земель: проблеми правового забезпечення // Право власності в Україні в умовах ринкових відносин. – К., 1995. – С. 11-15.
30. Кузин Ф.А. Кандидатская диссертация. Методика написания, правила оформления и порядок защиты: Практическое пособие для аспирантов и соискателей ученой степени. – 2-е изд. – М.: Ось-89, 1997. – 208 с.
31. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник для ВУЗов. – М.: Новый юрист, 1998. – 544 с.

32. Дудин А.П. Диалектика правоотношений. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 121 с.

33. Теория государства и права. Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд-во Моск. ун-та., 1987. – 431 с.

34. Андрейцев В.І. Еколого-правові проблеми земельної реформи в Україні // Аграрна реформа в Україні: економічні та правові проблеми. Матеріали круглого столу. – Одеса. – 1993. – Вересень. – С. 87-90.

35. Безопасность жизнедеятельности: Научное пособие. Под ред. Э.А. Арустамова. – М. Изд. комп-я "Информац.-внедренч. центр "Маркетинг", 1998. – Ч. 1. – 248 с.

36. Земельное право: Учебник для ВУЗов. Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Изд. группа "НОРМА-ИНФРА-М", 1998. – 400 с.

37. ГОСТ 17.4.1.02.-83. Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения. – М.: Изд-во стандартов, 1985. – 8 с.

38. Предельно допустимые концентрации пестицидов в почве (ПДК). – Список № 2. – М., 1981.

39. Предельно допустимые концентрации пестицидов в почве (ПДК). – Список № 3. – М., 1982.

40. Предельно допустимые концентрации веществ в почве (ПДК). – М., 1985.

41. Аграрне законодавство України: Проблеми ефективності. Під ред. Семчика В.І. – К.: Наук. думка, 1998. – 248 с.

42. Андрейцев В.І. Концептуальні засади реформування земельних правовідносин в Україні // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1997. – Листопад. – С. 36-40.

43. Теория государства и права: Учебник. Под ред. В.В. Зарева, С.В. Липень. – М.: Изд. "Спарк", 1998. – 448 с.

44. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.

45. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в "непроцессуальных" отраслях). Науч. ред. И.А. Галаган. – Воронеж: Изд. Воронеж. ун-та, 1985. – 208 с.

46. Общая теория права. Под ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Е. Баумана., 1996. – 384 с.

47. Юрченко А.К. Объект изобретательного права // Очерки по гражданскому праву: Сборник статей. Отв. ред. О.С. Иоффе. – Л.: Изд-во Ленинг. ун-та. – 1957. – 292 с.

48. Каримов Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 1998. – 124 с.

49. Проект Цивільного кодексу України (Проект у редакції від 25 серпня 1996 р.) // Українське право. – 1996. – № 2 (4).

50. Будзилович І., Юрченко А. Конституція України і деякі проблеми земельного законодавства //Право України. – 1997. – № 11. – С. 17-23.
51. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
52. Лившиц Р.З. Теория права. – М.: Изд.-во БЕК, 1994. – 216 с.
53. Силенок О.І. Деякі аспекти розвитку законодавства про земельну реформу //Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 1998. – Вип. 35. – С. 58-64.
54. Кулінич П.Ф. Правові проблеми земельної реформи в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць. – К.: Ін Юре, 1998. – Вип. 9. – С. 228.
55. Юридичний словник-довідник. За ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Вид.-во "Феміна", 1996. – 696 с.
56. Луньов Г. Земельна реформа: на перехресті думок // Голос України. – 1997. – 6 лютого. – № 21.
57. Новаковський Л. Кто на земле хозяин? Четыре года земельной реформы: плюсы и минусы // Киевские новости. – 1995. – 25 березня.
58. Земельний кодекс УРСР від 8 червня 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – Додаток до № 29. – Ст. 205.
59. Питання Державного комітету України по земельній реформі: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1992. – № 3. – Ст. 66 (втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 р. № 345 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1992. – № 7. – Ст. 161).
60. Питання Державного комітету України по земельних ресурсах: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 р. № 345 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1992. – № 7. – Ст. 61 (втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 № 930 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1996. – № 16. – Ст. 441).
61. Булигін С. Чорнозем у біді // Сільський час. – 1998. – 13 листопада. – № 14.
62. Земля – собственность Украинского народа // Голос Украины.- 1997. – 10 июля. – № 126.
63. Крип'якевич І.П. Історія України. – Львів: Вид.-во "Світ", 1990. – 519 с.
64. Грушевський М. Ілюстрована історія України. – К.: РВГ "Золоті ворота", 1990. – 525 с.
65. Полонська-Василенко Н. Історія України. – К.: Вид.-во "Либідь", 1995. – Т. 1. – 674 с.
66. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права по лекциям проф. М.Ф. Владимирского-Буданова. – Вип. II. – К.: Типография Г.Л. Францкевича, 1886. – 282 с.

67. Юшков С.В. Общественно-политический строй и право Киевского государства. – М.: Госюриздат, 1949. – 544 с.
68. Полонська Н. Происхождение и состав Русской Правды. Б. м., Б. г.
69. Юшков С.В. Русская Правда: происхождение, источники, ее значение. – М.: Госюриздат, 1950. – 380 с.
70. Карамзин Н.М. Предания веков. – М.: Изд. "Правда", 1988. – 768 с.
71. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту. За ред. Юрія Книша. – Вінніпег: Українська вільна академія наук в Канаді, 1993. – 166 с.
72. Ланге Н. Исследования об уголовном праве Русской Правды. Б. м. и г. Из монографического архива. – Кн. 1. – Комп. 2. – 226 с.
73. Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. – 3-е изд. – М., 1901. – 584 с.
74. Тихомиров М.Н. Пособие по изучению Русской Правды. – М.: Изд-во МГУ, 1953. – 192 с.
75. Руська Правда (Академічний список). Під ред. Р. Лашенка. – Прага: Державна друкарня в Празі, 1927. – Вип. 1. – 18 с.
76. Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. Под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1985. – Т. 2. – 519 с.
77. Юшков С.В. Судебник 1497 года (к внешней истории памятника): Ученые записки Саратовского госун-та. – Саратов, 1926. – 236 с.
78. Беляев И.Д. О влиянии общественного состояния частных лиц на право поземельной их собственности по началам древнерусского законодательства: Рассуждение кандидата Гладкова /Критика/. Вирезка. – С. 91-141.
79. Чубатий М. Огляд історії українського права. Історія джерел та державного права. – 3-є вид. – Мюнхен, 1947. – Ч. 2. – 196 с.
80. Юридические формы шляхетского землевладения и судьба древнерусского боярства в юго-западной Руси XIV-XV ст.ст. // Юридический вестник. – Вирезка. – С. 275-307.
81. Первый Литовский Статут 1529 г. Мат-лы республ. науч. конф. ции. – Вильнюс: Минвуз Лит ССР, 1982. – 154 с.
82. Хрестоматія з історії держави і права України: В 2 т. Під ред. В.Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1997. – Т. 1. – 464 с.
83. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное Уложение 1649 года. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 444 с.
84. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти томах. Под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 3. – 511 с.
85. Мордвінцев В. Російське самодержавство і Українська православно церква в кінці XVII-XVIII ст.ст.: Навчальний посібник. – К.: РВЦ "Київський університет", 1997. – 96 с.
86. Софроненко К.А. Аграрное законодательство в России (вт. пол. XIX – нач. XX в.в.). – М.: Изд.-во Моск. Ун-та., 1981. – 160 с.

87. Князьков С. Как сложилось и как пало крепостное право (исторический очерк). – М., 1900. – 185 с.

88. Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева: В 2 т. – М.-Л.: Изд-во Акад. Наук СССР, 1946. – Т. 1. – 635 с.

89. Дружинин Н.М. Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева: В 2 т. – М.-Л.: Изд-во Акад. Наук СССР, 1946. – Т. 2. – 723 с.

90. Крестьянская реформа в России 1861 года: Сборник законодательных актов. Сост. К.А. Софроненко. – М.: Госюриздат, 1954. – 500 с.

91. Чернуха В.Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России. – Л.: Наука, Ленинг. отд-е, 1972. – 226 с.

92. Ленин В.И. Сущность аграрного вопроса в России. 22 мая 1912 г. // Ленин В.И. Полн. собр. соч. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1961. – Т. 21. – 671 с. – С. 309-311.

93. Дубровский С.М. Столыпинская земельная реформа. Из истории сельского хозяйства и крестьянства России в нач. XX в. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1963. – 599 с.

94. Сидельников С.М. Аграрная реформа Столыпина: Учебное пособие. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1973. – 335 с.

95. Полное собрание законов Российской империи. – Отд. I. Спб., 1908. – Собрание третье. – Т XXV. – С. 790.

96. Полное собрание законов Российской империи. – Отд. I. Спб., 1911. – Собрание третье. – Т XXXI. – С. 456-459.

97. УНР. Закони. Збірник законів, обіжних та інших розпоряджень по справам земельним в Українській народній республіці. – К.: Видання Народного Міністерства земельних справ, 1918. – 22 с.

98. УНР. Закони. Закони про землю і ліси в УНР і Універсал Директорії УНР до трудового селянства. – К.: Друкарня Р.К. Лубковського, 1919. – 16 с.

99. Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – К.: Держполітвидав УРСР, 1963. – Т. 1: 1917-1941. – 771 с.

100. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917-1967). – М.: Политиздат, 1967. – Т. 1: 1917-1928. – 783 с.

101. Ленинский декрет о земле и современность. Отв. ред. Г.А. Аксененко, В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1970. – 384 с.

102. Ленин В.И. Полн. собр. соч. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1961. – Т. 16. – 697 с.

103. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1917. – № 7. – Ст. 105.

104. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.

105. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1919. – № 4. – Ст. 43.

106. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1919. – № 39 – 40. – Ст. 384.

107. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1920. – № 35. – Ст. 170.

108. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1920. – № 52. – Ст. 226.

109. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 426.

110. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 427.

111. Збірник Узаконень УРСР – 1922. – № 51. – Ст. 750.

112. Аменицкий Б.М. Земельный кодекс УРСР в питаннях і відповідях. – Х.: Юрид. вид.-во НКЮ УРСР, 1926. – 364 с.

113. Свод Законов СССР. – 1928. – № 1 – Ст. 641-642.

114. Свод Законов СССР. – 1930. – № 3. – Ст. 105.

115. Свод Законов СССР. – 1930. – № 16. – Ст. 172.

116. Збірник Узаконень УРСР. – 1930. – № 6. – Ст. 63.

117. Теория государства и права. Отв. ред. А.И. Королев, Л.С. Явич. – 2-е изд. – Л.: Изд.-во ЛГУ, 1987. – 549 с.

118. Саков В.Б. Юридические факты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1984. – 144 с.

119. Синюков В.Н. Юридические факты в системе общественных отношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – / Свердлов. Юрид. ин-тут ім. Р.А. Руденко. – Свердловск, 1984. – 20 с.

120. Силенок О.І. Підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері земельної реформи // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 1998. – Вип. 36. – С. 50-55.

121. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. – Х.: НПКФ "Консум", 1996. – 136 с.

122. Андрейцев В.И. Земельная реформа и право: достижения и проблемы // Проблемы земельной реформы в Украине. Материалы науч.-практ. конференции. – К., 1994. – 27-28 октября. – С. 21.

123. Шаров І. Реформи на селі: зерно істини і полова вимислів // Голос України. – 1997. – 25 березня. – № 52.

124. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность в системе гарантий социалистической законности // Юридические гарантии применения советских правовых норм и укрепления социалисти-

ческой законности: Тезисы докладов и сообщений. – К.: КГУ им. Т. Шевченко, 1971. – С. 35.

125. Советское земельное право. Под ред. Н.И. Краснова, В.П. Балежина. – М.: Юр. лит., 1977. – 448 с.

126. Міцкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Госюриздат, 1962. – 215 с.

127. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. – М.: Юрид. лит., 1976. – 142 с.

128. Теория государства и права: Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 567 с.

129. Аксенёнок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.

130. Охрана окружающей среды: Справочник. Сост. Л.П. Шариков. – Л.: Судостроение, 1978. – 558 с.

131. Охрана труда: Сб. офиц. материалов. – М., 1977. – 463 с.

132. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Гос. изд. юр. лит., 1963. – 198 с.

133. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности: объекты и содержание. – М.: Изд. Академии наук СССР, 1954. – 280 с.

134. Цивільне право: Навчальний посібник. Під ред. О.А. Підпригори, Д.В. Бобрової. – К.: Вентурі, 1995. – 416 с.

135. Про іпотеку: Указ Президента України від 14 червня 1999 р., відхилений Верховною Радою України // Урядовий кур'єр. – 1999. – 24 червня.

136. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.

137. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

138. Лунев А.Е. Природа, право, управление. – М.: Наука, 1981. – 272 с.

139. Мунтян В.Л. Правова охорона ґрунтів в Українській РСР. – К.: Наук. думка, 1965. – 100 с.

140. Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. – М.: Юрид. лит., 1974. – 136 с.

141. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. – Воронеж: Изд.-во Воронеж. ун-та, 1984. – 164 с.

142. Заєць О.І. Проблеми юридичних гарантій захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи: шляхи вирішення. / Заєць О.І.; Київ. ун-т. – Київ, 1999. – 14с. – Укр.-Деп. В ДНТБ України. – 1999. – 5 липня. – № 198. – Ук 99.

143. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: Автореф. дисс. ... канд. юрид.

наук: 12.00.06. – / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 34 с.

144. Ніколаєнко С. "Земля" О. Кобилянської — архіактуальний твір // Голос України. – 1997. – 5 червня.

145. Андрейцев В.І. Екологічне право. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

146. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. – М.: Наука, 1986. – 263 с.

147. Екологічна експертиза: право і практика. За ред. В.І. Андрейцева, М.А. Пустовойта. – К.: Урожай, 1992. – 208 с.

148. Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. – М.: Наука, 1989. – 191 с.

149. Эрделевский А.М. Моральный вред и компенсация за страдания: Науч.-практ. пособие. – М.: Изд. БЭК, 1997. – 188 с.

150. Кулинич П.Ф. Правове регулювання приватизації сільськогосподарських земель і шляхи його вдосконалення.// Землевпорядний вісник. – 1999. – № 4.

151. Мірошніченко А.М. Правова природа та проблеми реалізації права на земельну частку (пай). // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2005. – № 63.

152. Актуальні питання розвитку земельної реформи в Україні. За ред. Білика Ю. Д. – К. – 2004. – 95 с.

153. Даниленко А.С. Сучасний стан та перспективи реформування земельних відносин в Україні. //Земельна реформа в Україні. Сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення земельних відносин. – К.: Знання. – 2001. – 57 с.

154. Андрейцев В.І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // Столиця. – 2004. – № 23-24.

НОРМАТИВНІ АКТИ

155. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

156. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // Кодекси України. У 3-х кн./ Відп. Ред. В.Ф. Бойко. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Книга 3. – С. 9-164.

157. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.: Офіційне видання. – К.: А.С.К., 2002. – 223 с.

158. Цивільний кодекс України від 18 липня 1963 р. // Право України. – 1993. – № 11. – 166 с.

159. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.: Офіційне видання. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.

160. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Кодекси України. У 3-х кн. / Відп. Ред. В.Ф. Бойко. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Книга 1. – С. 63-240.

161. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 р. (в редакції Закону України від 13 березня 1992 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

162. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – 15 листопада.

163. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

164. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

165. Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду, схвалена Верховною Радою України // Хрещатик. – 1991. – 10 грудня.

166. Про селянське (фермерське) господарство: Закон України від 20 грудня 1991 р. в редакції Закону України від 22 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 14. – Ст. 187; Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 32. – Ст. 341.

167. Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 18. – Ст. 225.

168. Про власність: Закон України від 7 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 312.

169. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

170. Про приватизацію державного майна: Закон України від 4 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.

171. Про приватизаційні папери: Закон України від 6 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 352.

172. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 89.

173. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

174. Про плату за землю: Закон України від 3 липня 1992 р. в редакції Закону України від 19 вересня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.

175. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

176. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

177. Регламент Верховної Ради України: Закон України від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338.

178. Про пестициди та агрохімікати: Закон України від 2 березня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

179. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

180. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

181. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24 січня 1997 р. // Голос України. – 1997. – 22 лютого – № 33.

182. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1997 р. // Голос України. – 1997. – 13 серпня. – № 150.

183. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закону України 19 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 5. – Ст. 27.

184. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закону України від 22 жовтня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

185. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закону України від 21 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

186. Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист: Закону України від 27 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 40-41. – Ст. 249.

187. Про соціальний та правовий статус військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

188. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих Рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.

189. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. в редакції від 2 жовтня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 5 листопада.

190. Про внесення змін до статті 35 Закону України "Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 26 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 18. – Ст. 247.

191. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 9 липня.

192. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

193. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

194. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 28 липня.

195. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.

196. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 23 липня.

197. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 28 серпня.

198. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 6 серпня.

199. Про землеустрій: Закон України від 19 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 16 липня.

200. Про іпотеку: Закон України від 5 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 1 жовтня.

201. Про захист конституційних прав громадян на землю: Закон України від 20 січня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 10. – Ст. 194.

202. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. із змінами від 5 травня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 26. – Ст. 277.

203. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.

204. Про Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні", схвалені Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. // www.rada.gov.ua.

205. Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують паливно-мастильні матеріали виключно населенню: Указ Президента України від 29 грудня 1993 р. // Урядовий кур'єр. – 1993. – 16 жовтня.

206. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. // Голос України. – 1994. – 16 листопада.

207. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України: Указ Президента України від 30 березня 1995 р. № 270 // www.rada.gov.ua.

208. Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності: Указ Президента України від 12 липня 1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – 18 липня.

209. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – 12 серпня.

210. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Указ Президента України від 6 січня 1996 р. № 34 // Збірник Указів Президента України. – 1996. – Вип. 1. – С. 27-28.

211. Про Національну програму охорони земель на 1996-2005 р.р.: Розпорядження Президента України від 17 лютого 1996 р. № 34// www.rada.gov.ua.

212. Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах: Указ Президента України від 13 травня 1996 р. // Збірник Указів Президента України. – 1996. – Вип. 2. – С. 135-142.

213. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 19 січня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 23 січня. – № 13.

214. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва: Указ Президента України від 28 травня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 10 червня.

215. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки: Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 8 грудня.

216. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 17 грудня.

217. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки: схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372 // Урядовий кур'єр. – 2001. – 2 червня.

218. Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573: Указ Президента України від 5 березня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 469.

219. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням та охороною: Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 21 серпня.

220. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них: Указ Президента України від 17 лютого 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 20 лютого.

221. Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища: Указ Президента України від 20 квітня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 квітня.

222. Про затвердження Положення про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1993. – № 15. – Ст. 55.

223. Про затвердження Порядку відшкодування шкоди власникам землі та землекористувачам.: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 // Збірник постанов Уряду України. – 1993. – № 10. – Ст. 193.

224. Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 // www.rada.gov.ua.

225. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 994.

226. Положення про моніторинг земель, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.

227. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213 із змінами від 31 жовтня 1995 р. № 864, від 30 травня 1997 № 525 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1995. – № 6. – Ст. 151.

228. Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифікатів на право на земе-

льну частку (пай): Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1995 р. № 801 // www.rada.gov.ua.

229. Про стан реформування земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 1996 р. № 187 // www.rada.gov.ua.

230. Типові положення про обласне, Київське та Севастопольське міське управління, районний відділ, міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1996. – № 16. – Ст. 441.

231. Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 525 // Звід Постанов Кабінету Міністрів України. – 1997. – № 6. – Ст. 315.

232. Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1998 р. № 2073 // Урядовий кур'єр. – 1999. – 28 січня.

233. Про порядок подання заяви (клопотання) про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення та форму державного акта на право власності на землю: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 1999 р. № 440 // www.rada.gov.ua.

234. Деякі питання реалізації громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на отримання земельної частки (паю): Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1651. // Урядовий кур'єр. – 2001. – 18 грудня.

235. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449. // Офіційний вісник. – 2002. – № 14. – Ст. 753.

236. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2378.

237. Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв): Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. № 122. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 18 лютого.

238. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету на здешевлення кредитів для здійснення природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 773. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 28 вересня.

239. Про порядок використання коштів державного бюджету, які виділяються для проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2005 р. № 659. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 5 серпня.

240. Про затвердження Порядку визначення відповідності діяльності об'єктів, що підлягають приватизації, вимогам екологічної безпеки: Наказ Мінекобезпеки України, ФДМ України від 15 червня 1998 р. № 84/1145 // Поточний архів Мінекобезпеки України за 1998 р.

241. Рекомендації по складанню проектів роздержавлення і приватизації земель сільськогосподарських підприємств і організацій від 15 травня 1992 р. // Поточний архів Держкомзему України за 1992 р.

242. Порядок передачі земельних ділянок у приватну власність громадянам України, затверджений Наказом Держкомзему України від 15 лютого 1993 р. № 10 // Поточний архів Держкомзему України за 1993 р.

243. Інструкція про порядок складання, видачі, реєстрації та зберігання державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею (в тому числі на умовах оренди), затверджена Наказом Держкомзему України від 15 квітня 1993 р. № 28 // Поточний архів Держкомзему України за 1993 р.

244. Тимчасове положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель, затверджене Наказом Держкомзему України від 29 липня 1993 р. № 65 // Поточний архів Держкомзему України за 1993 р.

245. Про створення госпрозрахункових виробничих бюро: Наказ Держкомзему України від 5 травня 1994 р. № 25 // Поточний архів Держкомзему України за 1994 р.

246. Тимчасовий порядок проведення робіт по видачі державних актів колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, в тому числі створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, на право колективної власності на землю, затверджений Наказом Держкомзему України від 15 березня 1995 р. № 18 із змінами та доповненнями від 26 вересня 1996 р. // Поточний архів Держкомзему України за 1995 р.

247. Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджений Наказом Держкомзему України, Мінсільгоспроду України, Держкоммістобудування України та Української Академії Аграрних Наук в редакції від 27 листопада 1995 р.

№ 76/230/325/150 із змінами від 15 квітня 1997 р. № 46/131/63/34 // Поточний архів Держкомзему України за 1997 р.

248. Методичні рекомендації щодо паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям, затверджені Наказом Держкомзему України від 20 лютого 1996 р. № 11 // Поточний архів Держкомзему України за 1996 р.

249. Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або у спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків, затвердженого Наказом Держкомзему України, Держкоммістобудування України, Держжитлокомунгоспу України та Фонду державного майна України від 5 квітня 1996 р. № 31/30/53/396 // Поточний архів Держкомзему України за 1996 р.

250. Методичні рекомендації щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій, затверджені Наказом Держкомзему України, Мінсільгосппроду України, Української академії аграрних наук від 4 червня 1996 р. № 47/172/48 // Поточний архів Держкомзему України за 1996 р.

251. Про затвердження Положення про здійснення державної земельнопорядної експертизи: Наказ Держкомзему України від 11 березня 1997 р. № 39 // Поточний архів Держкомзему України за 1997 р.

252. Про затвердження Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів: Наказ Держкомзему України від 26 серпня 1997 р. № 85 // Поточний архів Держкомзему України за 1997 р.

253. Порядок грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затверджений Наказом Держкомзему України, Держкомбудархітектури України, Держкомводгоспу України, Мінагропрому України, Держкомлісгоспу України та Української Академії Аграрних Наук від 29 серпня 1997 р. № 86/19/148/86/76/88 // Поточний архів Держкомзему України за 1997 р.

254. Рекомендації щодо спрощеної процедури виходу членів колективних сільськогосподарських підприємств із складу господарств з належними їм земельними частками (паями), затверджені наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 30 грудня 1999 року № 130 // Поточний архів Держкомзему України за 1999 р.

255. Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель: Наказ Держкомзему України від 2 липня 2003 р. № 174 // Поточний архів Держкомзему України за 2003 р.

256. Порядок консервації земель, затверджений Наказом Держкомзему України від 17 жовтня 2002 р. // Поточний архів Держкомзему України за 2002 р.

257. Порядок передачі у приватну власність земельних ділянок, які знаходяться у користуванні громадян у м. Києві, затверджений Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 26 березня 1997 р. № 363 // РІО. – № 48. – 1997.

258. Порядок надання та оформлення права користування землею юридичним особам у м. Києві, затверджений Рішенням Київської міської ради від 4 березня 1999 р. № 148/249 // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10/19.

259. Порядок передачі у власність, надання у користування земельних ділянок та оформлення громадянам права власності і права користування землею в м. Києві для індивідуального житлового будівництва, затверджений Рішенням Київської міської ради від 4 березня 1999 р. № 149/250 // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10.

260. Положення про Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), затверджене Рішенням Київської міської ради від 19 грудня 2002 р. № 182/342. // Поточний архів Київської міської державної адміністрації за 2002.

МАТЕРІАЛИ ПРАКТИКИ

261. Шевчук П.І. Підвищувати рівень правосуддя в цивільних справах // Вісник Верховного Суду України. – 1996. – № 2. – С. 46.

262. Справа № 24/21а від 1 лютого 1999 р. "Про визнання недійсним державного акту на право постійного користування земельною ділянкою площею 8,2412 га в частині 75 кв. м, виданого Донецькому державному технічному університету, та спонукання видати державний акт на постійне землекористування" // Поточний архів Вищого Арбітражного Суду України України за 1999 р.

263. Фросевич Л. Екатириновские бунты: как депутаты Киевсовета землю раздавали и довели людей до "межеусобной" войны // Киевские ведомости. – 1995. – 10 ноября. – С. 8.

264. Ковалів О. У кого земля – у того і влада // Сільський час. – 1995. – 26 грудня. – № 194.

265. Про надання земельних ділянок громадянам для будівництва, експлуатації та обслуговування житлових будинків та господарських будівель: Рішення Київської міської ради від 27 грудня 1998 р. № 98/199 // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10 (19).

266. Рішення Київської міської ради від 28 січня 1999 р. № 114-6/215 "Про приватизацію земельних ділянок садівничого товариства "Жовтневий-2" Харківського району" // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10 (19).

267. Рішення Київської міської ради від 28 січня 1999 р. № 116-4/217 "Про передачу громадянам у приватну власність земельних ділянок для обслуговування житлових будинків та господарських будівель" // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10 (19).

268. Приватизація землі підприємствами становиться реальністю // Закон і бізнес. – 1998. – 9 вересня.

269. Трансформація земельних відносин // Закон і бізнес. – 28 січня.

270. Аграрні новації Львівщини: що за цифрами // Урядовий кур'єр. – 1998. – 27 жовтня. – № 207.

271. Землю використовувати раціонально // Урядовий кур'єр. – 1996. – 2 листопада. – № 208-209.

272. Ефективна інформаційна робота: Посібник. – К.: МФК, 1998. – 98 с. – С. 96.

273. Порядок передачі у власність, надання у користування земельних ділянок та оформлення громадянам права власності і права користування землею в м. Києві для індивідуального житлового будівництва, затверджений Рішенням Київської міської ради від 4 березня 1999 р. № 149/250 // Хрещатик. – 1999. – 23 березня. – № 10.

274. Щодо визначення підвідомчості цивільних справ та господарських спорів: Лист Вищого Арбітражного Суду України від 20 липня 1995 р. № 01-8/518А // Поточний архів Вищого Арбітражного Суду України за 1995 р.

275. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 1996 р. // Поточний архів Верховного Суду України за 1996 р.

276. Справа за позовом громадянина М. до виконкому Зеленівської селищної ради про визнання незаконним рішення виконкому № 21 від 3 травня 1994 р. // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 3(5). – С. 21.

277. Справа за позовом сільської ради про визнання недійсним розпорядження голови обласної державної адміністрації про відведення земельної ділянки сільськогосподарського призначення управлінню комунального господарства міськвиконкому під будівництво полігону твердих побутових відходів // Збірник поточного законодавства, нормативних актів, арбітражної та судової практики. – 1999. – № 5. – С. 29.

278. Матеріали на засідання Європейсько-Азійського симпозиума по боротьбі с ерозією и опустыниванием в Україні. Составлено 5 мая 1996 г. // Поточний архів Мінекобезпеки України.

279. О состоянии и мерах по охране почв Украины. Информация Комиссии Верховной Рады Украины по вопросам экологической политики от 5 мая 1996 г. // Поточний архів Мінекобезпеки України.

280. Цви Лерман, Карен Брукс, Чаба Чаки. Земельная реформа и реорганизация сельского хозяйства в Украине. – Вашингтон: Всемирный банк, 1995. – 125 с. – С. 31-32.

281. Про вилучення та надання земельних ділянок для несільсько-господарських потреб та попереднє погодження місць розташування об'єктів: Постанова Верховної Ради України від 16 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 301.

282. Про вилучення та надання земельних ділянок для несільсько-господарських потреб та попереднє погодження місць розташування об'єктів: Постанова Верховної Ради України від 3 лютого 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 131.

283. Про вилучення та надання земельних ділянок для несільсько-господарських потреб та попереднє погодження місць розташування об'єктів: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 30-31. – Ст. 291.

284. Про вилучення та надання земельних ділянок для несільсько-господарських потреб та попереднє погодження місць розташування об'єктів: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46-47. – Ст. 291.

285. Справа про передачу земельної ділянки загального користування (скверу) для будівництва житлового будинку у м. Львові // Екоправо: Історія. Проекти. Справи. – Львів: Благодійний фонд "Екоправо-Львів", 1999. – 52 с. – С. 25-26.

286. Чеберяк П. Земельне законодавство в судовій практиці // Право України. – 1992. – № 11. – С. 21.

287. Протокол засідання узгоджувальної комісії для розгляду спорів громадян з приводу суміжного землекористування у Жовтневому районі м. Києва від 11 лютого 1998 р. // Поточний архів Жовтневої районної ради м. Києва за 1998 р.

288. Роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України від 23 серпня 1994 № 02-5/610 (із змінами від 8 лютого 1996 р. № 02-5/62) "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права державної власності на землю" // Поточний архів Вищого Арбітражного Суду України за 1994 р.

289. Краузе В. Решение земельного вопроса по-селичевски // Киевские ведомости. – 1997. – 27 мая.

290. Закладний Г. Інтерес до землі зростає. І кількість конфліктів теж // Діло. – 1996. – № 58.

291. Справа № 3/9 від 15 березня 1999 р. "Про визнання недійсним п. 2 рішення Київської міської ради від 29 жовтня 1998 р. № 21/123 // Поточний архів Вищого Арбітражного Суду України за 1999 р.

292. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності, положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005 – 5 жовтня.

293. Бенцаровський Д. Аморально грабувати дітей та онуків // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 вересня.

294. Проєкт "Підвищення екологічної та правової свідомості громадян України з метою реалізації прав приватної власності на землю, екологічну безпеку і збалансоване землекористування в контексті положень нового Земельного кодексу України. Інформаційно-ресурсний центр "Реформування земельних відносин в Україні". – К. – 2002. – 116 с.

295. Бойко Л. Анатомія земельної афери // Урядовий кур'єр. – 2005. – 30 серпня.

296. Кулик О. Зупинити земельне свавілля // Урядовий кур'єр. – 2005. – 27 вересня.

297. Земля виділялася незаконно // Урядовий кур'єр. – 2005. – 13 жовтня.

ЗАЄЦЬ Олена Іванівна

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ
ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Відгуки на цю роботу просимо надсилати за адресою:
м. Київ, вул. Володимирська, 62, к. 244, т. 239-31-67.

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"



Підписано до друку 24.07.06. Формат 60x84^{1/16}. Вид. № 684. Гарнітура Arial. Папір офсетний.
Друк офсетний. Наклад 700. Ум. друк. арк. 11,6. Зам. № 26-3503.

Надруковано у Видавничо-поліграфічному центрі "Київський університет"

01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43,

☎ (38044) 239 32 22; (38044) 239 31 72; факс (38044) 234 31 28.

e-mail: vydav_polygraph@univ.kiev.ua

<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02.